



## **FÜNF THESEN**

zu Raumplanung und Zersiedelung

## **CINQ THÈSES**

sur l'aménagement du territoire  
et l'étalement urbain

## **CINQUE TESI**

sulla pianificazione territoriale e  
l'espansione disordinata degli insediamenti

Andreas Auer | Lukas Bühlmann | Bernhard Christ | René L. Frey | Alain Griffel  
Daniel Kübler | Rudolf Muggli | Martin Schuler | Bernhard Waldmann

Cartoons: Yves Noyeau

Alle Rechte vorbehalten/tous droits réservés/tutti i diritti riservati

Die Thesen sind auch online verfügbar unter  
[www.binding-stiftung.ch/thesen-zersiedelung.php](http://www.binding-stiftung.ch/thesen-zersiedelung.php)

Nicht im Handel/hors commerce/non in vendita

Beilage zu/annexe à/allegato a:



Rudolf Muggli

---

**Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld?**

---

**Le fédéralisme est-il responsable de l'étalement urbain?**

---

**Il federalismo è causa dell'espansione disordinata degli insediamenti?**

---

Raumplanerische Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld von Demokratie, Föderalismus und Rechtsstaat

---

Les processus de décision dans l'aménagement du territoire entre démocratie, fédéralisme et État de droit

---

I processi decisionali della pianificazione territoriale tra democrazia, federalismo e Stato di diritto

Pilotstudie/étude-pilote/studio pilota:

Herausgegeben von der/édité par la/edito dalla



Sophie und Karl  
**Binding Stiftung**

Sophie und Karl Binding Stiftung  
Zürich, 2014

Verlag Neue Zürcher Zeitung

# INHALT TABLE DES MATIÈRES SOMMARIO

## FÜNF THESEN

Warum Föderalismus und direkte Demokratie  
nicht für alle Mängel der schweizerischen Raumplanung  
verantwortlich sind ...

... und was zur wirksamen Bekämpfung  
der Zersiedelung nötig ist

FÜNF THESEN

## CINQ THÈSES

Pourquoi le fédéralisme et la démocratie directe ne sont  
pas responsables de toutes les déficiences de l'aménagement  
du territoire en Suisse ...

... et ce qu'il faut faire pour lutter efficacement  
contre l'étalement urbain

*Traduction: Léo Biétry*

## CINQUE TESI

Perché il federalismo e la democrazia diretta non sono  
responsabili di tutti i difetti della pianificazione territoriale  
svizzera ...

... e ciò che occorre fare per combattere efficacemente  
l'espansione disordinata degli insediamenti

*Traduzione: Simona Brovelli*



## DIE AUTOREN

Andreas Auer, Prof. Dr.

*Direktionsmitglied Zentrum für Demokratie Aarau, Ordinarius für Öffentliches Recht, Universität Zürich.*

Lukas Bühlmann, lic. iur.

*Direktor, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP, Bern.*

Bernhard Christ, Dr. Dr. h.c.

*Stiftungsratspräsident der Sophie und Karl Binding Stiftung bis 2013, Rechtsanwalt und Notar, Basel.*

René L. Frey, Prof. Dr.

*Center for Research in Economics, Management and the Arts CREMA, em. Ordinarius Universität Basel.*

Alain Griffel, Prof. Dr.

*Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Zürich.*

Daniel Kübler, Prof. Dr.

*Vorsitzender der Direktion Zentrum für Demokratie Aarau, Extraordinarius für Politikwissenschaft, Universität Zürich.*

Rudolf Muggli, lic. iur.

*Rechtsanwalt, Anwaltsbüro AD!VOCATE, Bern, ehem. Direktor Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN.*

Martin Schuler, Prof. Dr.

*Titularprofessor, Eidgenössische Polytechnische Hochschule EPFL, Lausanne.*

Bernhard Waldmann, Prof. Dr.

*Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Freiburg.*

## FÜNF THESEN ZU RAUMPLANUNG UND ZERSIEDELUNG

.....

### THESE 1: DIE ZERSIEDELUNG GILT ALS DAS GRÖSSTE VERSAGEN DER RAUMPLANUNG.

Alle zwei Stunden wird in der Schweiz die Fläche eines Fussballfeldes überbaut. Das hat nicht nur mit dem Bevölkerungs- und Wohlstandswachstum zu tun, sondern vor allem auch mit einem wenig haushälterischen Umgang mit dem knappen Boden. Unbebauter Boden gilt nicht als wertvoll. Diese Tatsache darf nicht der Raumplanung allein angelastet werden. Ganz klar als Versagen der Raumplanung zu betrachten ist jedoch die Zersiedelung: Artikel 75 der Bundesverfassung verlangt die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes. In Wirklichkeit erfolgt die Siedlungsentwicklung vielerorts anders als raumplanerisch erwünscht. Boden wird verschwendet, das heisst, zu wenig kompakt bebaut. Und es wird am falschen Ort gebaut, das heisst, es wird zugelassen, dass sich das Siedlungsgebiet ungeordnet ins Grüne hinaus ausdehnt.

Die Zersiedelung ist ein schleichender Prozess, an den sich die Bevölkerung lange Zeit zu gewöhnen schien. Dies hat sich in den letzten Jahren geändert. Politische Reaktionen werden immer häufiger.

*Die Landschafts-, die Zweitwohnungs- und teilweise auch die (zustandgekommene) Ecopop-Initiative widerspiegeln das Unbehagen grosser Teile der Bevölkerung über die Zersiedelung, ebenso die 2012 im Kanton Zürich angenommene Kulturlandinitiative.*

.....

**THESE 2: DER FÖDERALISMUS UND DIE DIREKTE DEMOKRATIE  
SIND NICHT AN DER ZERSIEDELUNG SCHULD.**

Entgegen vielfach geäusserten Auffassungen stellt weder der Föderalismus noch die direkte Demokratie die direkte Ursache für die Zersiedelung dar. Im Gegenteil: Beide Besonderheiten der Schweiz, auf die wir stolz sind, leisten einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Raumplanung im Allgemeinen und zur Bekämpfung der Zersiedelung im Besonderen.

- Der Föderalismus erlaubt es, den regional unterschiedlichen Bedürfnissen der Bevölkerung und den unterschiedlichen räumlichen Bedingungen Rechnung zu tragen.

*Die Bedürfnisse der Menschen in der Stadt und auf dem Land sind unterschiedlich. Hohe Baudichten sind in der Stadt möglich, auf dem Lande passen sie weniger.*

- Die direktdemokratischen Mitbestimmungsrechte verschaffen dem Unbehagen über Fehlentwicklungen Gehör. Dass die dabei vorgelegten Lösungsansätze bisweilen übers Ziel hinausschies- sen, ist in Kauf zu nehmen.

*Volksinitiativen sind oft Zeichen eines verbreiteten Unbehagens. Die zurückgezogene und durch einen indirekten Gegenvorschlag des Parlaments abgelöste Landschaftsinitiative ist ein gutes Beispiel. Vergleichbares gilt für viele andere Initiativen auf Bundes- und Kantonsebene.*

- Das Instrumentarium der schweizerischen Raumplanung ist in den Städten und Gemeinden entwickelt worden. Erweisen sich

innovative raumplanerische Konzepte und Massnahmen im «kantonal-kommunalen Versuchslabor» als tauglich, so werden sie von anderen Gemeinwesen und vom Bund übernommen. Bei Misserfolgen bleibt der Schaden räumlich begrenzt.

*Föderalismus bedeutet auch Wettbewerb. Ein Kanton kann eine bestimmte Aufgabe besser lösen als andere und wird dadurch zum Vorbild. So lässt sich etwa bei kantonalen Richtplänen feststellen, dass innovative Lösungen nach und nach zum Standard geworden sind.*

.....

**THESE 3 : DER SCHWEIZERISCHE FÖDERALISMUS UND DIE DIREKTE DEMOKRATIE ERÖFFNEN SPIELRÄUME – FÜR GUTE, ABER AUCH FÜR SCHLECHTE RAUMPLANUNG.**

Föderalismus und direkte Demokratie haben neben Vorteilen auch Nachteile. Sie tragen für die Zersiedelung eine gewisse Mitverantwortung. Hintergrund dafür sind folgende Besonderheiten: Die heutigen Grenzen der Kantone und Gemeinden stammen meist aus dem frühen 19. Jahrhundert. Sie tragen der seitherigen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung zu wenig Rechnung. Die Bürger können immer weniger dort entscheiden, wo sie von raumplanerischen Massnahmen betroffen sind. Die zahlreichen Zweckverbände, Konkordate, Regionalverbände, Agglomerationsvereine usw. vermögen diesen Mangel nur bedingt zu beheben und haben komplexe, unübersichtliche Strukturen zur Folge. Sie führen zu einer Machtverlagerung von den Bürgern und vom Parlament zur Regierung und zur Verwaltung.





*Die Schweizer Stadtgemeinden sind meistens viel kleiner als die eigentliche Stadt: Das gilt nicht nur für Zürich, Basel, Genf und Bern, sondern auch für viele Kleinstädte wie etwa Solothurn und Vevey. Dadurch wird eine sinnvolle Stadtplanung erschwert. Agglomerationsprogramme und regionale Organisationen wie die bernischen Regionalkonferenzen schaffen nur zum Teil Abhilfe.*



- Unter dem Druck der föderativen und der politischen Konkurrenz werden beschlossene Gesetze und Verordnungen gelegentlich stark verzögert umgesetzt, durch Ausnahmeregelungen verwässert, im schlimmsten Fall gar nicht vollzogen.

*Föderalismus darf nicht bedeuten, dass die raumplanerischen Grundentscheidungen des Bundesgesetzgebers missachtet werden. Deshalb hat das Parlament mit der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) vom 15. Juni 2012 Massnahmen beschlossen, die zu einer besseren Beachtung der Grundsätze über die Bauzonen-grösse führen sollen.*

- Kleinkantone und Kleingemeinden verfügen vielfach nicht über leistungsfähige Raumplanungsfachstellen. Sie sind Partikularinteressen besonders stark ausgesetzt. Kantone und Gemeinden mit einer langjährigen Raumplanungstradition und einem entsprechend ausgebauten Planungsinstrumentarium können das Raumplanungsrecht besser anwenden als Gemeinwesen ohne etablierte Planungstradition und -kultur.

*In Kleingemeinden können Sonderinteressen dominieren – beispielsweise solche wichtiger Arbeitgeber oder Bodeneigentümer. Demokratisch begründete Raumplanung ist aber auf eine breite und langfristige Sicht und darum auf eine umfassende Interessenabwägung angewiesen.*

- Mit der heutigen realen Aufgaben- und Kompetenzzuweisung geht eine gewisse Schwäche der Aufsicht, namentlich des Bundes gegenüber den Kantonen, einher.

.....

**THESE 4:** STARKE WIRTSCHAFTLICHE TRIEBKRÄFTE ERSCHWEREN DEN VOLLZUG DER RAUMPLANUNG UND SIND MITVERANTWORTLICH FÜR DIE ZERSIEDELUNG.

Die heutige Raumplanung setzt in erster Linie Schranken. Sie legt fest, ob und wie gebaut werden darf. Die Entscheidungen über Bodenverkauf, Bodenkauf und Bodennutzung treffen jedoch, ausser bei staatlichen Bauten und Anlagen, Privatpersonen und private Unternehmen aufgrund ihrer eigenen (nicht öffentlichen) Interessen. Sowohl die Bodeneigentümer als Anbieter von Bauland als auch die Bauwilligen als Nachfrager haben ein Interesse an grosszügigen Einzonungen – die Bodeneigentümer, weil sie von Preissteigerungen profitieren, die Bauherren, weil sie durch zusätzliche Nutzungsmög-

lichkeiten höhere Gewinne realisieren können. Beide Interessengruppen üben Druck auf die politischen Akteure aus, immer mehr Landwirtschaftsland in Bauland zu überführen, lockere Bebauungsformen zu ermöglichen sowie das Bauen ausserhalb der Bauzone zu erleichtern. In der Regel sind sie stärker als die Allgemeinheit motiviert und besser organisiert, um ihre wirtschaftlichen Anliegen durchzusetzen. Folge dieser Asymmetrie in der politischen Interessendurchsetzung ist das beklagte Vollzugsdefizit. Verstärkt wird dieses noch dadurch, dass die Gemeinden an guten Steuerzahlern interessiert sind und oft Einfamilienhauszonen grosszügig ausscheiden.

Die Zersiedelung ist aber auch auf die teils offene, teils versteckte Subventionierung von Infrastruktur und Erschliessung zurückzuführen. Mobilität und peripheres Bauen sind wegen der fehlenden Kostenwahrheit gesamtwirtschaftlich zu billig.

Und nicht zuletzt wird eingezontes Land vielerorts zu einem im Vergleich zum Verkehrswert tieferen Katasterwert besteuert. Dies fördert die Baulandhortung, dadurch indirekt auch die Zersiedelung.

*Im Verkehrsbereich werden jährlich Kosten in der Grössenordnung von 10 Milliarden Franken nicht von den Verkehrsteilnehmern als Verursacher getragen, sondern auf die Steuerzahler (Infrastrukturkosten) sowie die Anwohner und sonstige Dritte (externe Kosten aufgrund von Luftverschmutzung, Lärm, Unfällen usw.) abgewälzt.*

*Auch die Erschliessungskosten (Quartierstrassen, Strom-, Gas-, Wasserversorgung usw.) werden nicht konsequent nach dem Grundsatz der Kostenwahrheit den Verursachern belastet.*

Solange die genannten Verzerrungen bestehen bleiben, wird die Zersiedelung weitergehen.

.....

**THESE 5 :** BESCHLOSSENE UND NOCH BEVORSTEHENDE REFORMEN DER  
 RAUMPLANUNG AUF BUNDES- BZW. KANTONSEBENE  
 ERÖFFNEN CHANCEN FÜR DIE WIRKSAMERE BEKÄMPFUNG  
 DER ZERSIEDELUNG.

Soll die Zersiedelung wirksam bekämpft werden, so muss bei den in den obigen Thesen diagnostizierten Mängeln angesetzt werden. Eine einzelne Massnahme reicht nicht aus; es braucht ein Bündel von kleineren und grösseren Reformen. Insbesondere geht es darum, das Vollzugsdefizit der Querschnittsaufgabe Raumplanung zu beseitigen und bessere Anreize für wirksame Massnahmen zu schaffen. Als wichtigste Stossrichtungen drängen sich auf:

- Kurzfristig: rasche Umsetzung der RPG-Revision 2012 betreffend die Grösse von Bauzonen und die innere Verdichtung sowie baldige Verabschiedung der zweiten Etappe betreffend das Bauen ausserhalb der Bauzone und Rückführung der heutigen Wildwuchsregelungen.

*Nötig ist beispielsweise die flächendeckende Einführung des Mehrwertausgleichs. Dieser hat sich in den Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg seit Langem bewährt. Genf und Thurgau sind ihnen vor Kurzem gefolgt. Zudem müsste der Abgabesatz höher als beim bundesrechtlichen Minimum von 20 Prozent festgelegt werden.*

*Durch Zulassung des Verbandsbeschwerderechts gegen offensichtlich rechtswidrige Nutzungspläne kann die Gefahr zersiedlungsfördernder Einzonungen reduziert werden. Heute gibt es ein Verbandsbeschwerderecht grundsätzlich nur bei Ausnahmegewilligungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone.*

- Mittelfristig: Erweiterung des bisherigen raumplanerischen Instrumentariums durch anreizorientierte (marktwirtschaftliche) Instrumente:
- Schrittweise Einführung der Kostenwahrheit in den Bereichen Infrastruktur und Erschliessung.

*Der Pendlerabzug im Steuerrecht ist deutlich zu reduzieren. Er fördert die Zersiedelung durch die Verbilligung der Mobilität. Pauschale Verkehrsabgaben sind durch das Mobility Pricing zu ersetzen.*

*Der motorisierte Individualverkehr ist gewichts-, schadstoff- und zeitabhängig zu belasten. Auf die Autobahnvignette und andere Strassenverkehrsabgaben kann dann verzichtet werden.*

*Die Passagiere des öffentlichen Verkehrs müssen durch zeit- und streckenabhängige Tarife die vollen von ihnen verursachten Kosten tragen.*

- Schaffung von Win-Win-Konstellationen in der Raumplanung: Nutzniesser von Mehrnutzungen in Verdichtungsgebieten sollten Bodeneigentümer in ländlichen Gebieten, die bei Rückzonungen auf Nutzungsmöglichkeiten verzichten, kompensieren.

*Widerstände gegen wirksame Massnahmen der Raumplanung liessen sich zum Beispiel durch sogenannte Flächennutzungszertifikate verringern: Die Gesamtfläche an Bauzonen wird plafoniert. Ein-, Auf- und Umzonungen werden nur bewilligt, wenn anderswo Rückzonungen vorgenommen werden und die Gewinner die Verlierer durch den Kauf von Bebauungsrechten entschädigen.*

*Dieses marktwirtschaftliche Instrument der Raumplanung wird in den USA eingesetzt.*

- Längerfristig: Gebietsreformen, um sicherzustellen, dass mehr Bürger direktdemokratisch dort mitentscheiden können, wo für sie die raumplanerischen Auswirkungen sicht- und spürbar werden. Im Vordergrund stehen Fusionen von Kleingemeinden und verzettelten Gemeinden. Dadurch werden einige regierungslastige Zweckverbände und Konkordate sowie grenzüberschreitende Abgeltungszahlungen überflüssig. Wo es diese immer noch braucht, müssen sie demokratisiert werden, beispielsweise durch direkte Wahl ihrer Leitungsgremien oder die Schaffung von direktdemokratischen Instrumenten. Letztlich resultiert daraus eine Stärkung der Demokratie und der Gemeinden.





## LES AUTEURS

Andreas Auer, Prof. Dr

*Membre de la direction du Zentrum für Demokratie Aarau, professeur ordinaire de droit public, Université de Zurich.*

Lukas Bühlmann, lic. iur.

*Directeur de l'Association Suisse Pour l'Aménagement National VLP-ASPAN, Berne.*

Bernhard Christ, Dr. Dr. h.c.

*Président de la Fondation Sophie et Karl Binding jusqu'en 2013, avocat et notaire, Bâle.*

René L. Frey, Prof. Dr

*Center for Research in Economics, Management and the Arts CREMA, professeur ordinaire émérite, Université de Bâle.*

Alain Griffel, Prof. Dr

*Professeur ordinaire de droit public et administratif, Université de Zurich.*

Daniel Kübler, Prof. Dr

*Président de la direction du Zentrum für Demokratie Aarau, professeur extraordinaire de sciences politiques, Université de Zurich.*

Rudolf Muggli, lic. iur.

*Avocat, étude AD/VOcate à Berne, ancien directeur de l'Association Suisse Pour l'Aménagement National VLP-ASPAN.*

Martin Schuler, Prof. Dr

*Professeur titulaire, École Polytechnique Fédérale de Lausanne EPFL.*

Bernhard Waldmann, Prof. Dr

*Professeur ordinaire de droit public et administratif, Université de Fribourg.*



## CINQ THÈSES SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'ÉTALEMENT URBAIN

.....

### THÈSE 1: L'ÉTALEMENT URBAIN REPRÉSENTE LE PRINCIPAL ÉCHEC DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.

En Suisse, on bâtit toutes les deux heures une surface équivalente à celle d'un terrain de football. Cela n'est pas seulement dû à la croissance démographique et à l'augmentation du niveau de vie, mais aussi – et surtout – à une utilisation peu judicieuse de la ressource rare qu'est le sol. Les terrains non bâtis ne sont pas considérés comme précieux. Cet état de fait ne saurait être imputé au seul aménagement du territoire. L'étalement urbain représente toutefois clairement, lui, une défaillance des politiques d'aménagement: l'article 75 de la Constitution fédérale prescrit en effet une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Or, le milieu bâti se développe souvent autrement qu'il ne le faudrait du point de vue de l'aménagement du territoire. Le sol est gaspillé, c'est-à-dire construit de façon trop peu compacte. Et l'on bâtit au mauvais endroit, en s'accommodant du fait que l'urbanisation s'étende de façon incontrôlée dans le paysage.

L'étalement urbain est un processus insidieux, auquel la population a longtemps paru s'habituer. Ces dernières années, toutefois, les choses ont changé. Les réactions politiques sont toujours plus fréquentes.

*L'initiative pour le paysage, l'initiative sur les résidences secondaires et l'initiative Ecopop (qui a obtenu le nombre de signatures requis) traduisent le malaise qu'éprouve une grande partie de la population face à l'étalement urbain. Il en va de même de l'initiative*

*sur les terres cultivables que les citoyens du canton de Zurich ont approuvée en 2012.*

.....

**THÈSE 2 : LE FÉDÉRALISME ET LA DÉMOCRATIE DIRECTE**  
**NE SONT PAS RESPONSABLES DE L'ÉTALEMENT URBAIN.**

Contrairement à une opinion très répandue, ni le fédéralisme ni la démocratie directe ne représentent des causes immédiates de l'étalement urbain. Au contraire: ces deux spécificités helvétiques, dont nous sommes fiers, contribuent à l'amélioration continue des politiques d'aménagement en général et à la lutte contre la dispersion des constructions en particulier.

- Le fédéralisme permet de tenir compte des différences régionales, tant en ce qui concerne les besoins de la population que les conditions géographiques et territoriales.

*Les besoins des habitants ne sont pas les mêmes en ville qu'à la campagne. Si de fortes densités bâties sont possibles en ville, elles conviennent moins à la campagne.*

- Les droits de participation propres à la démocratie directe permettent aux malaises suscités par les évolutions indésirables de s'exprimer. Le fait que les solutions proposées pour y remédier se révèlent parfois excessives doit être accepté.

*Les initiatives populaires sont souvent la manifestation d'un malaise largement répandu. L'initiative sur le paysage, qui a finalement été retirée au profit du contre-projet indirect du Parlement fédéral, en est un bon exemple. Cela vaut aussi pour bien d'autres initiatives aux niveaux fédéral et cantonal.*

- En Suisse, les instruments de l'aménagement du territoire ont été développés dans les villes et les communes. Lorsque des concepts et mesures de planification innovants s'avèrent praticables dans le «laboratoire cantonal et communal», ils sont repris par d'autres collectivités publiques et par la Confédération. En cas d'échec, les dégâts restent géographiquement limités.

*Qui dit fédéralisme dit aussi concurrence. Il se peut qu'un canton résolve mieux que d'autres un problème donné, et qu'il fasse dès lors figure de modèle. Ainsi peut-on par exemple observer qu'en matière de planification directrice cantonale, bien des solutions novatrices sont peu à peu devenues la règle.*

.....

**THÈSE 3 : LE FÉDÉRALISME HELVÉTIQUE ET LA DÉMOCRATIE DIRECTE  
OFFRENT DES MARGES DE MANŒUVRE – TANT POUR UN BON  
QUE POUR UN MAUVAIS AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.**

- Le fédéralisme et la démocratie directe présentent des avantages, mais aussi des inconvénients. Ils peuvent effectivement avoir certains effets indésirables. Cela tient notamment aux spécificités suivantes: les frontières cantonales et communales actuelles datent pour la plupart du début du XIX<sup>e</sup> siècle. Elles tiennent trop peu compte du développement démographique et économique intervenu depuis. Les citoyens n'ont pas toujours la possibilité de se prononcer à l'endroit où les mesures d'aménagement les concernent. Les syndicats de communes, concordats, associations régionales et autres structures d'agglomération ne permettent pas de résoudre entièrement le problème et nécessitent la mise en place de mécanismes complexes, dont il est difficile d'avoir une vue d'ensemble. Ils entraînent une perte de pouvoir des citoyens et des parlements au profit des exécutifs et des administrations.

*Les villes suisses – au sens institutionnel de communes – sont souvent bien plus petites que le territoire urbain dont elles forment le centre. Cela ne s'applique pas seulement à Zurich, Bâle, Genève ou Berne, mais aussi à de nombreuses petites villes comme Soleure ou Vevey. La difficulté de mener une politique d'urbanisme cohérente s'en trouve accrue. Les projets d'agglomération et les organismes régionaux tels que les conférences régionales bernoises ne permettent qu'en partie d'y remédier.*

- Sous la pression de la concurrence fédéraliste et politique, il arrive que les lois et ordonnances adoptées soient mises en œuvre avec beaucoup de retard, qu'elles soient édulcorées par des réglementations dérogatoires, voire, dans le pire des cas, qu'elles ne soient pas appliquées du tout.

*On ne saurait invoquer le fédéralisme pour ignorer les décisions du législateur fédéral en matière d'aménagement du territoire. Aussi le Parlement a-t-il adopté, dans le cadre de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) du 15 juin 2012, des mesures visant à assurer une meilleure application des principes relatifs au dimensionnement des zones à bâtir.*

- Les petits cantons et communes sont souvent dépourvus de services d'aménagement du territoire performants. Ils sont particulièrement exposés aux intérêts particuliers. Les cantons et communes qui bénéficient d'une longue tradition de planification et d'un arsenal d'instruments très développé sont mieux à même d'appliquer le droit de l'aménagement que les collectivités publiques ne disposant pas d'une tradition ou d'une culture de la planification bien établie.

*Dans les petites communes, il peut arriver que les intérêts particuliers dominent – par exemple ceux des grands employeurs ou propriétaires fonciers. Or, un aménagement du territoire reposant sur des fondements démocratiques ne saurait se passer d’une vision largement partagée sur le long terme et, partant, d’une pesée globale des intérêts en présence.*

- L’actuelle répartition des tâches et des compétences est source de certaines faiblesses en matière de surveillance, notamment celle que la Confédération devrait exercer sur les cantons.

.....

**THÈSE 4 :** DE PUISSANTES FORCES ÉCONOMIQUES ENTRAVENT  
L’APPLICATION DE L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET SONT  
CO-RESPONSABLES DE L’ÉTALEMENT URBAIN.

L’actuelle politique d’aménagement du territoire consiste au premier chef à poser des limites. Elle définit si et comment il est possible de bâtir. Exception faite des constructions et installations publiques, les décisions relatives à la vente, à l’acquisition et à l’utilisation des terrains concernent toutefois des particuliers et des entreprises privées ayant leurs propres intérêts (non publics). Tant les propriétaires fonciers qui offrent des terrains constructibles, que les acteurs qui en demandent pour y construire, ont intérêt à ce qu’un maximum de terrains soient classés en zone à bâtir: les propriétaires, parce qu’ils profitent de l’augmentation des prix qui en découle; les maîtres d’ouvrage, parce que des possibilités d’utilisation supplémentaires leur permettent de réaliser des gains plus importants. Ces deux groupes d’intérêts font pression sur les acteurs politiques pour que de nouveaux terrains agricoles soient rendus constructibles, pour que des modes d’urbanisation peu denses soient rendus possibles et pour que

construire hors de la zone à bâtir soit rendu plus facile. En général, ces groupes sont plus motivés et mieux organisés que la majorité des administrés. La conséquence de cette asymétrie dans la capacité politique d'imposer ses intérêts réside dans les déficits pointés du doigt en matière d'exécution. Ceux-ci sont encore renforcés par le fait que les communes sont souvent enclines à délimiter de vastes zones de maisons individuelles pour attirer les bons contribuables.

L'étalement urbain s'explique cependant aussi par le subventionnement, tantôt direct, tantôt « caché », des infrastructures et de l'équipement. Du fait de l'absence de vérité des coûts, la mobilité et la périurbanisation se révèlent, dans une perspective économique globale, trop bon marché.

Enfin, les terrains classés en zone à bâtir sont souvent imposés à leur valeur cadastrale, inférieure à leur valeur vénale. Cela favorise la thésaurisation et donc, indirectement, l'étalement urbain.

*Dans le domaine des transports, ce sont chaque année des coûts de l'ordre de 10 milliards de francs qui sont mis à la charge, non pas des usagers desdits transports, mais des contribuables (coûts des infrastructures) et des riverains et autres tiers (coûts externes liés à la pollution atmosphérique, au bruit, aux accidents, etc.).*

*Les coûts d'équipement (dessertes de quartier, réseaux d'électricité, de gaz et d'eau, etc.) ne sont pas non plus mis à la charge des bénéficiaires directs aussi rigoureusement que le voudrait le principe de la vérité des coûts.*

Tant que les distorsions susmentionnées subsisteront, l'étalement urbain se poursuivra.



.....

**THÈSE 5: LES RÉFORMES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
ADOPTÉES OU PRÉVUES AUX NIVEAUX FÉDÉRAL ET CANTONAL  
OFFRENT DES POSSIBILITÉS DE LUTTER EFFICACEMENT  
CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN.**

Si l'on entend lutter efficacement contre l'étalement urbain, il convient d'abord de s'attaquer aux lacunes identifiées dans les thèses précédentes. Une mesure seule ne suffit pas; il faut un faisceau de réformes de plus ou moins grande ampleur. Il s'agit en particulier de remédier aux déficits observés dans l'exécution de l'aménagement du territoire – par définition transversal – et d'améliorer les incitations en faveur de dispositions plus efficaces. Les mesures suivantes s'imposent:

- À court terme: mise en œuvre rapide de la révision de la LAT de 2012 en matière de dimensionnement des zones à bâtir et de densification; adoption prochaine de la deuxième étape de révision, relative aux constructions hors de la zone à bâtir, et simplification du fouillis réglementaire qui prévaut aujourd'hui dans ce domaine.

*Il est notamment urgent d'introduire la compensation de la plus-value sur l'ensemble du territoire national. Ce principe a depuis longtemps fait ses preuves dans les cantons de Bâle-Ville et de Neuchâtel. Ceux de Genève et de Thurgovie les ont récemment suivis. À cet égard, il serait souhaitable que le taux de taxation défini soit supérieur au minimum de 20% prescrit par le droit fédéral.*

*Si les associations à but idéal se voyaient accorder le droit de recourir contre les plans d'affectation manifestement contraires au droit, cela réduirait le risque que de nouveaux classements en zone*

*à bâtir ne favorisent l'étalement urbain. À l'heure actuelle, les organisations en question ne peuvent en principe recourir que contre les autorisations exceptionnelles de construire hors de la zone à bâtir.*

- À moyen terme: mise en place, en complément des instruments de planification existants, d'instruments économiques incitatifs:
- Introduction progressive du principe de la vérité des coûts dans le domaine des infrastructures et de l'équipement.

*Il convient de réduire sensiblement la déduction pour frais de déplacements pendulaires prévue par le droit fiscal, car elle contribue à l'étalement urbain en rendant la mobilité meilleur marché.*

*Les taxes de transport forfaitaires sont à remplacer par une tarification de la mobilité («mobility pricing»).*

*– Les redevances sur le trafic individuel motorisé doivent être prélevées selon des critères de poids, d'émission de polluants et de temps. On pourra alors renoncer à la vignette autoroutière et aux autres taxes sur la circulation routière.*

*– Les usagers des transports publics doivent supporter l'intégralité des coûts qu'ils occasionnent par le biais de tarifs calculés en fonction du temps de déplacement et des trajets.*

- Création de situations «gagnant-gagnant» en aménagement du territoire: Les propriétaires qui bénéficient de possibilités de bâtir supplémentaires dans les secteurs à densifier devraient compenser les pertes subies par ceux dont les terrains sont déclassés dans les régions rurales.



*Les résistances opposées à certaines mesures d'aménagement efficaces pourraient par exemple être réduites grâce à l'introduction de certificats d'utilisation du sol. Leur principe consiste à plafonner la superficie totale des zones à bâtir, et à n'autoriser les nouveaux classements ou l'accroissement des possibilités de bâtir que si des déclassements sont effectués ailleurs, et si les gagnants indemnisent les perdants par l'achat de droits à bâtir.*

*Cet instrument d'aménagement de nature économique est appliqué aux États-Unis.*

- À plus long terme : réformes territoriales visant à ce qu'un plus grand nombre de citoyens puissent s'exprimer, par les voies de la démocratie directe, à l'endroit où ils ressentent les effets de l'organisation du territoire. À cet égard, on mentionnera en particulier les fusions entre communes de petite taille et/ou dispersées, qui permettent parfois de renoncer à des syndicats ou concordats au fonctionnement très lourd, ainsi qu'à des contributions péréquatives intercommunales. Là où les structures de ce genre restent nécessaires, il s'agit de les démocratiser, par exemple en instituant l'élection directe de leurs organes dirigeants ou en créant des instruments basés sur les principes de la démocratie directe. Il en résulterait, au final, un renforcement de la démocratie et des communes.





## GLI AUTORI

Andreas Auer, prof. dott.

*Membro della direzione del Centro per la democrazia Aarau, professore ordinario di diritto pubblico, Università di Zurigo.*

Lukas Bühlmann, lic. iur.

*Direttore dell'Associazione svizzera per la pianificazione del territorio VLP-ASPAN, Berna.*

Bernhard Christ, dott. dott. h. c.

*Presidente della Fondazione Sophie e Karl Binding fino al 2013, avvocato e notaio, Basilea.*

René L. Frey, prof. dott.

*Center for Research in Economics, Management and the Arts CREMA, professore ordinario emerito, Università di Basilea.*

Alain Griffel, prof. dott.

*Professore ordinario di diritto statale e amministrativo, Università di Zurigo.*

Daniel Kübler, prof. dott.

*Presidente della direzione del Centro per la democrazia Aarau, professore straordinario di scienze politiche, Università di Zurigo.*

Rudolf Muggli, lic. iur.

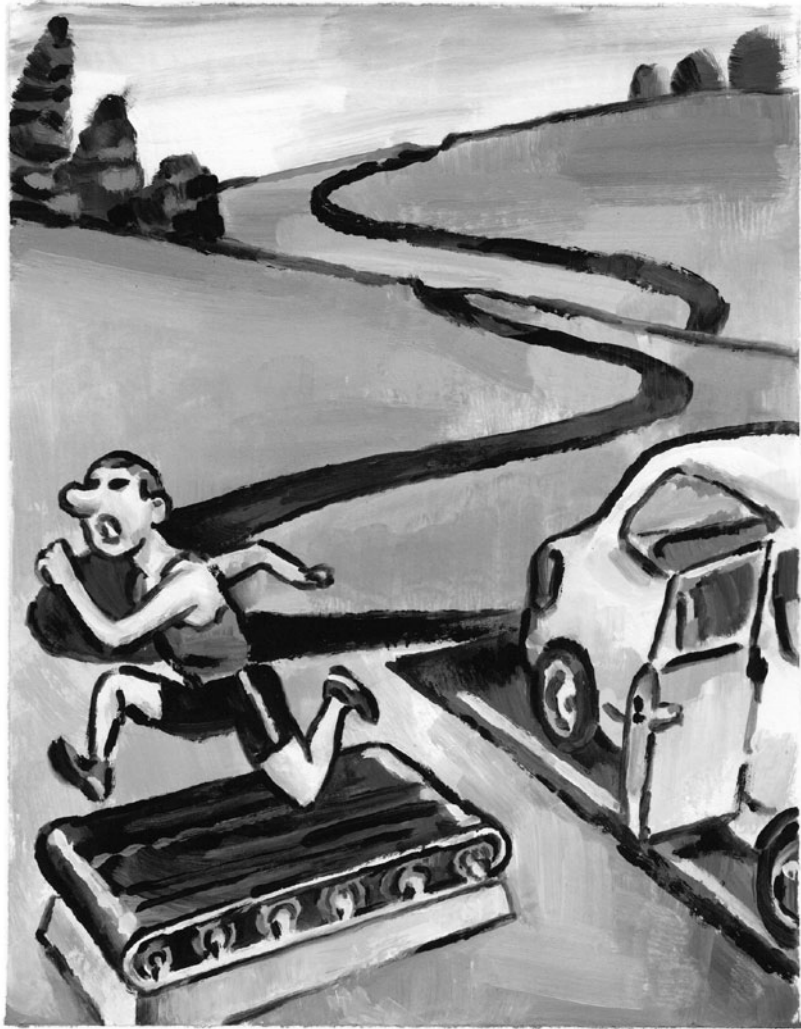
*Avvocato, studio legale AD!VOCATE, Berna, ex direttore Associazione svizzera per la pianificazione del territorio VLP-ASPAN.*

Martin Schuler, prof. dott.

*Professore titolare, Scuola Politecnica Federale EPFL, Losanna.*

Bernhard Waldmann, prof. dott.

*Professore ordinario di diritto statale e amministrativo, Università di Friburgo (Svizzera).*





## CINQUE TESI SULLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E L'ESPANSIONE DISORDINATA DEGLI INSEDIAMENTI

.....

**TESI 1:** L'ESPANSIONE DISORDINATA DEGLI INSEDIAMENTI  
VA CONSIDERATA COME IL PEGGIORE FALLIMENTO DELLA  
PIANIFICAZIONE TERRITORIALE.

Ogni due ore, in Svizzera si edifica una superficie grande come uno stadio di calcio. Ciò è dovuto non solo alla crescita della popolazione e del benessere economico, ma soprattutto anche a un utilizzo poco parsimonioso del suolo, che è una risorsa scarsa. I terreni non edificati non sono considerati di valore, ma questo dato di fatto non può essere imputato unicamente alla pianificazione territoriale. Per contro, l'espansione disordinata degli insediamenti è decisamente un fallimento della pianificazione territoriale: infatti, l'articolo 75 della Costituzione federale impone un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e un ordinato insediamento del territorio. Nella pratica, invece, in molte località lo sviluppo degli insediamenti avviene diversamente da quanto auspicato a livello di pianificazione territoriale: vi è uno spreco di suolo, dato che non si costruisce in modo abbastanza compatto. Inoltre, si edifica al posto sbagliato poiché viene data l'autorizzazione a estendere le zone insediative verso il verde, in maniera incontrollata e disordinata.

L'espansione disordinata degli insediamenti è un processo lento e quasi impercettibile, a cui per lungo tempo è parso che la popolazione si abituasse. Ma negli ultimi anni le cose sono cambiate, come confermano le sempre più frequenti reazioni politiche.

*L'iniziativa per il paesaggio così come l'iniziativa sulle abitazioni secondarie e, in parte, anche l'iniziativa Ecopop – ora riuscita – traducono l'insoddisfazione di*

*ampie schiere della popolazione in merito all'espansione disordinata degli insediamenti; lo stesso vale anche per l'iniziativa a protezione dei terreni coltivabili con l'agricoltura, approvata nel 2012 nel Cantone Zurigo.*

.....

**TESI 2: IL FEDERALISMO E LA DEMOCRAZIA DIRETTA**  
**NON SONO RESPONSABILI DELL'ESPANSIONE DISORDINATA**  
**DEGLI INSEDIAMENTI.**

Contrariamente a numerose affermazioni, né il federalismo né la democrazia diretta sono la causa diretta dell'espansione disordinata degli insediamenti. Anzi entrambe queste peculiarità della Svizzera – di cui andiamo molto fieri – contribuiscono in generale allo sviluppo della pianificazione territoriale e, in particolare, alla lotta contro l'espansione disordinata degli insediamenti.

- Grazie al federalismo è possibile tenere in debito conto sia le esigenze della popolazione, che variano da regione a regione, sia le condizioni del territorio, che presentano anch'esse grandi differenze.

*Le esigenze delle persone in città e in campagna sono diverse. Elevate densità edilizie sono possibili in città, mentre in campagna non sono adeguate.*

- Grazie ai diritti di partecipazione alle decisioni conferiti dalla democrazia diretta, viene data voce all'insoddisfazione su sviluppi negativi. E va accettata l'eventualità che, a volte, le proposte di soluzione presentate vadano ben oltre gli scopi prefissati.

*Le iniziative popolari sono spesso il segnale di una diffusa insoddisfazione. L'iniziativa per il paesaggio, ritirata e sostituita da un controprogetto indiretto del Parlamento, ne rappresenta un ottimo esempio. Lo stesso vale anche per numerose altre iniziative a livello federale e cantonale.*

- Gli strumenti a disposizione della pianificazione territoriale svizzera sono stati sviluppati nelle città e nei Comuni. Se piani e misure innovativi della pianificazione territoriale si rivelano validi al «banco di prova cantonale-comunale», allora possono venire adottati anche da altre collettività e dalla Confederazione. Ma se invece falliscono, i danni rimangono circoscritti a una zona limitata.

*Federalismo significa anche competizione. Un Cantone può risolvere meglio di altri un dato compito e assurgere a modello da seguire. È successo ad esempio con i piani direttori cantonali: infatti, le soluzioni più innovative con il tempo sono diventate lo standard.*

.....

**TESI 3:** IL FEDERALISMO SVIZZERO E LA DEMOCRAZIA DIRETTA  
 CONSENTONO MARGINI DI MANOVRA: PER UNA BUONA, MA  
 ANCHE PER UNA CATTIVA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE.

- Il federalismo e la democrazia diretta presentano, oltre a vantaggi, anche svantaggi. Possono anche avere effetti indesiderati per l'espansione disordinata degli insediamenti. Questo dato va letto alla luce delle seguenti particolarità: gli attuali confini dei Cantoni e dei Comuni, nella gran parte dei casi risalgono agli inizi dell'Ottocento e, oggi, non sono più adeguati per sostenere lo sviluppo, economico e di popolazione, intercorso

nel frattempo. I cittadini possono decidere sempre meno nell'ambito delle misure di pianificazione territoriale che li coinvolgono. I numerosi consorzi comunali, concordati, consorzi regionali, associazioni a livello di agglomerati ecc. riescono solo parzialmente a colmare questa lacuna e ne risulta la creazione di strutture complesse e poco trasparenti. Inoltre, causano uno spostamento del potere dai cittadini e dal Parlamento verso il governo e l'amministrazione.

*I Comuni urbani svizzeri solitamente sono più piccoli della rispettiva città vera e propria: ciò vale non solo per Zurigo, Basilea, Ginevra e Berna, ma anche per molte piccole città, come Soletta e Vevey. Questo ostacola una pianificazione urbana razionale. I programmi a livello di agglomerati nonché le organizzazioni regionali (come le Conferenze regionali bernesi) vi sopperiscono solo in parte.*

- Sotto la pressione dell'effetto concorrenziale federativo e politico, capita a volte che leggi e ordinanze già approvate siano attuate con enormi ritardi o «annacquate» tramite deroghe oppure, nel peggiore dei casi, mai messe in pratica.

*Federalismo non deve significare che le decisioni fondamentali prese dal legislatore federale sulla pianificazione territoriale non vengano rispettate. Per questo motivo, con la revisione della Legge sulla pianificazione del territorio (LPT) del 15 giugno 2012 il Parlamento ha varato misure atte a garantire meglio l'osservanza dei principi riguardanti le dimensioni delle zone edificabili.*

- I Cantoni e i Comuni di piccole dimensioni in molti casi non dispongono di competenti servizi interni specializzati per la pianificazione territoriale. Sono quindi particolarmente a rischio di finire in balia di interessi particolaristici. Cantoni e Comuni con alle spalle una lunga tradizione in fatto di pianificazione territoriale e, quindi, dotati di strumenti pianificatori ben rodati sono invece in grado di applicare meglio il diritto in materia di pianificazione territoriale rispetto agli enti pubblici privi di una tradizione e di una cultura di lunga data in tal senso.

*Nei piccoli Comuni può succedere che, a predominare, siano gli interessi particolaristici, ad esempio quelli di grossi datori di lavoro o proprietari fondiari. Invece la pianificazione territoriale, che è fondata su base democratica, deve perseguire un'ottica ampia e a lungo termine: deve dunque essere il risultato di una ponderazione degli interessi a 360 gradi.*

- L'attuale attribuzione reale dei compiti e delle competenze è contraddistinta da una certa qual debolezza a livello della sorveglianza, in particolare quella esercitata dalla Confederazione nei confronti dei Cantoni.

.....

**TESI 4:** FORTI SPINTE ECONOMICHE RENDONO DIFFICILTOSA  
L'ESECUZIONE DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE  
E SONO CORRESPONSABILI DELL'ESPANSIONE DISORDINATA  
DEGLI INSEDIAMENTI.

L'attuale pianificazione territoriale impone soprattutto dei limiti. Sancisce se e in quale modo è consentito costruire. Tuttavia le decisioni sulla vendita, l'acquisto e l'utilizzo dei terreni – tranne nei casi di edifici e impianti statali – coinvolgono privati

e aziende private sulla scorta dei loro precipi interessi, che non sono pubblici. Sia i proprietari fondiari (in veste di offerenti dei terreni edificabili) sia coloro i quali intendono costruirvi (in veste di richiedenti) nutrono un interesse verso generose assegnazioni a zone edificabili: i proprietari fondiari perché ne approfittano sotto forma di prezzi del suolo più elevati, e chi vuole costruire perché grazie alle possibilità supplementari d'utilizzazione del fondo possono conseguire maggiori guadagni. Entrambi questi gruppi di interesse esercitano pressioni sugli attori politici per far trasformare sempre più terreni agricoli in terreni edificabili, per far autorizzare forme più estese di edificazione e per agevolare l'edificazione anche fuori dalle zone edificabili; di solito sono più motivati rispetto alla collettività e si organizzano meglio per cercare di far valere le proprie rivendicazioni economiche. La conseguenza di questa asimmetria negli interessi che riescono a imporsi politicamente, sono le lacune deprecate nell'esecuzione della pianificazione territoriale. Inoltre la situazione è aggravata dal fatto che i Comuni sono interessati ad acquisire buoni contribuenti fiscali e, quindi, spesso disegnano con molta generosità le zone per case unifamiliari.

Ma tra le cause dell'espansione disordinata degli insediamenti troviamo anche il sovvenzionamento – parte palese, parte occulto – dell'infrastruttura e dell'urbanizzazione dei terreni. La mobilità e l'edificazione periferica sono troppo a buon mercato a livello macroeconomico, poiché non viene applicato il principio della «verità dei costi».

Non da ultimo, in molte località i terreni azzonati quali aree da costruzione per abitazioni sono tassati in base a un valore catastale inferiore rispetto al valore commerciale. Ciò incentiva una tesaurizzazione dei terreni edificabili e, in questo modo, indirettamente anche l'espansione disordinata degli insediamenti.

*Nell'ambito del traffico, ogni anno vengono generati costi nell'ordine di grandezza dei 10 miliardi di franchi che, anziché essere pagati dagli utenti del traffico (ovvero coloro i quali li causano) vengono invece addossati ai contribuenti (costi infrastrutturali) nonché agli abitanti del luogo e ad altri terzi (costi esterni causati dall'inquinamento dell'aria, dal rumore, dagli incidenti ecc.).*

*Ma anche i costi per l'urbanizzazione dei terreni (strade di quartiere, approvvigionamento di elettricità, gas, acqua ecc.) non vengono addossati in maniera coerente a chi li causa secondo il principio della «verità dei costi».*

Finché dureranno queste distorsioni e discrepanze, continuerà anche l'espansione disordinata degli insediamenti.

.....

**TESI 5:** LE RIFORME DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE GIÀ DECISE MA ANCORA DA ATTUARE, A LIVELLO FEDERALE E CANTONALE, OFFRONO OPPORTUNITÀ PER COMBATTERE EFFICACEMENTE L'ESPANSIONE DISORDINATA DEGLI INSEDIAMENTI.

Per combattere efficacemente l'espansione disordinata degli insediamenti, bisogna cominciare a eliminare i difetti diagnosticati nelle tesi precedenti. Da sola, una singola misura non basta; occorre varare tutta una serie di piccole e grandi riforme. In particolare è necessario colmare le lacune nell'esecuzione di un compito per sua natura trasversale come la pianificazione territoriale, e creare stimoli per misure efficaci. Ecco quali sono le principali linee guida da seguire:

- A breve termine: rapida attuazione della revisione del 2012 della LPT per quanto riguarda le dimensioni delle zone edificabili e la densificazione all'interno delle zone edificate, nonché una veloce e imminente approvazione della seconda tappa concernente l'edificazione fuori dalle zone edificabili e la revoca delle vigenti regolamentazioni che hanno portato all'attuale proliferare incontrollato delle costruzioni disperse sul territorio.

*È ad esempio necessaria l'introduzione della compensazione del valore aggiunto su tutto il territorio svizzero: nei Cantoni di Basilea Città e Neuchâtel questa compensazione ha già dato buona prova di sé da molto tempo, e i Cantoni Ginevra e Turgovia ne hanno seguito l'esempio di recente. Inoltre l'aliquota della tassa andrebbe fissata a più del minimo pari al 20% sancito dal diritto federale.*

*Ammettendo il diritto di ricorso delle associazioni contro i piani di utilizzazione palesemente illeciti si può ridurre il rischio di azzonamenti che promuovono un'espansione disordinata degli insediamenti. Oggi, di principio, esiste un diritto di ricorso delle associazioni solo per le autorizzazioni eccezionali rilasciate in caso di edificazione al di fuori delle zone edificabili.*

- A medio termine: integrazione, nella gamma attuale degli strumenti della pianificazione territoriale, di strumenti supplementari orientati a creare incentivi nel senso dell'economia di mercato:
- Introduzione graduale della «verità dei costi» negli ambiti dell'infrastruttura e dell'urbanizzazione dei terreni.



*La deduzione, nel diritto fiscale, delle spese di trasporto per i pendolari va notevolmente ridotta poiché incoraggia un'espansione disordinata degli insediamenti rendendo meno costosa la mobilità. Le tasse forfettarie sul traffico vanno sostituite con il «mobility pricing».*

*Il traffico motorizzato individuale va tassato in modo commisurato al peso del veicolo, alle sostanze nocive che emette e al tempo d'utilizzo. Ciò consentirebbe di non fare più pagare né la vignetta autostradale né le altre tasse sulla circolazione stradale.*

*I passeggeri dei mezzi pubblici di trasporto devono accollarsi tutti i costi da essi causati pagando tariffe commisurate al tempo di percorrenza e alla lunghezza della tratta.*

- Creazione di costellazioni «win-win» nella pianificazione territoriale: Coloro i quali beneficiano di aumenti dello sfruttamento nelle zone destinate a densificazione edilizia dovrebbero compensare i proprietari fondiari delle regioni rurali che, a seguito della riconversione di terreni edificabili, devono rinunciare alle possibilità d'uso quali aree da costruzione per abitazioni.

*Sarebbe possibile limitare le opposizioni a misure efficaci della pianificazione territoriale ad esempio con i cosiddetti certificati d'utilizzazione del suolo, in virtù dei quali viene fissato un massimale per la superficie complessiva delle zone edificabili. L'azzonamento di terreni quali aree da costruzione per abitazioni, così come la conversione e il cambiamento di destinazione delle zone edificabili sono*

*autorizzati esclusivamente se, altrove, vengono attuate riconversioni di terreni edificabili e se «chi ne trae beneficio» indennizza chi «ci perde» acquistando i diritti per l'edificazione.*

*Questo strumento della pianificazione territoriale, che funziona a livello di economia di mercato, viene usato ad esempio negli Stati Uniti.*

- A lungo termine: riforme a livello del territorio delle singole regioni al fine di garantire che un numero maggiore di cittadini possano partecipare su base democratica alle decisioni su questioni di pianificazione territoriale che implicano ripercussioni per essi visibili e tangibili. È molto importante attuare la fusione dei Comuni piccoli o dispersivi; ciò consentirebbe di abbandonare i consorzi comunali e i concordati che pesano sulle spalle del governo, nonché i pagamenti di compensazione. Qualora fossero però ancora necessari, occorrerà democratizzarli ad esempio con l'elezione diretta dei loro organi direttivi o con la creazione di strumenti di democrazia diretta. Alla fine ne risulterà un rafforzamento della democrazia e dei Comuni.