

Zone a scarso potenziale, gestione di potenziali inutilizzati
Rapporto fase 2

Strategie per la gestione di zone a scarso
potenziale

**Elaborate sull'esempio del Cantone dei
Grigioni e del Cantone di Uri
(rapporto Grigioni)**

Guido Cavelti

Birgit Kopainsky

Versione 3.0

Stato: 1.12.2008

Breve riassunto

Le "zone a scarso potenziale" comprendono diversi comuni o aree di maggiori dimensioni nei quali diversi processi si accumulano formando una **spirale discendente**. Quest'ultima fa sì che ci si debba attendere un'emigrazione permanente e la messa in pericolo della capacità di sopravvivenza economica come entità indipendente.

La Confederazione ha invitato i Cantoni a occuparsi di questo tema. I Cantoni Grigioni e Uri hanno raccolto l'invito e intendono assumere il ruolo di precursori. Il confronto con le zone a scarso potenziale rappresenta soltanto un **piccolo tassello della politica regionale**, che fa a sua volta parte della politica economica cantonale sovraordinata.

Le zone a scarso potenziale dispongono senz'altro di potenziali. Esse non presentano necessariamente una carenza di potenziali di sviluppo rilevanti ai fini della creazione di valore aggiunto, ma presentano piuttosto una **carenza di idee innovative e di capacità** (tempo, know how, capacità di cooperare) per la loro attuazione ("capacità di valorizzazione").

Il presente rapporto si basa su una prima fase di progetto e indaga la questione di come possa essere affrontato strategicamente il fenomeno delle aree d'emigrazione. Dal profilo metodologico, alla base di tale questione si trova un'analisi che procede a una **valutazione dei comuni nel contesto regionale** e stima le capacità degli attori coinvolti. Se gli attori dispongono di capacità sufficienti, è possibile definire realistico un modello di sviluppo che preveda una ripresa o addirittura una crescita economica. Se non possono venire identificate capacità sufficienti, l'unica via futura percorribile è la riduzione o il ricollocamento di una zona a scarso potenziale. Spetta alla regione rispondere alla questione delle capacità di valorizzare i potenziali.

Dal punto di vista strategico, nei confronti delle zone a scarso potenziale sono possibili **tre atteggiamenti di fondo**:

- *Parità di trattamento*: questo atteggiamento non prevede la definizione e l'adozione di misure particolari per le zone a scarso potenziale.
- *Sviluppo coordinato*: questo atteggiamento di fondo si differenzia dalla prassi attuale a seguito del particolare accento posto sul coordinamento. Gli attori competenti attivi nello sviluppo regionale uniscono e focalizzano gli sforzi attuali allo scopo di valorizzare i potenziali regionali. Le forze, le attività e le risorse disponibili vengono orientate verso un obiettivo territoriale definito in modo univoco (posizionamento della regione in generale e della zona a scarso potenziale in particolare).
- *Creare nuovi potenziali*: questo atteggiamento deriva da un approccio radicalmente diverso. Esso mira a modificare in modo marcato le condizioni quadro per lo sviluppo regionale, creando così nuovi potenziali o valorizzando al meglio i potenziali esistenti.

Le strategie per le zone a scarso potenziale non possono orientarsi in maniera troppo rigida ai limiti politico-amministrativi delle aree in questione. Le soluzioni vanno ricercate

in un **contesto territoriale più ampio**, ciò che permette di tenere conto dei numerosi intrecci funzionali. Questo territorio deve essere definito quale "territorio di risoluzione dei problemi" ed essere caratterizzato da uno stretto coordinamento degli attori regionali, da funzioni territoriali coordinate e se necessario ridefinite, da un obiettivo di sviluppo comune, nonché da organizzazioni di management regionale funzionali. A questo proposito, un ruolo importante spetta alla NPC grigionese, poiché rafforza la capacità d'azione dei comuni e crea incentivi per un'ampia collaborazione. Una risposta fondamentale alle zone a scarso potenziale risiede infine nella riforma delle strutture politiche.

Le strategie per le zone a scarso potenziale devono soddisfare il criterio della **sostenibilità**. Anche qualora venga data particolare importanza a obiettivi economici, non si possono trascurare eccessivamente le esigenze ecologiche e sociali. La sostenibilità è un tentativo di ottimizzazione tra queste tre dimensioni, i conflitti sono però inevitabili e vanno chiariti caso per caso.

Se un ulteriore **processo di riduzione** viene definito quale scenario realistico, si presentano le seguenti opzioni strategiche:

- Il sostegno si basa sugli **approcci ordinari conformemente alla NPR**. Non vengono adottate particolari misure supplementari.
- Il processo di riduzione in corso viene **seguito** attivamente o addirittura sostenuto ai sensi di un **ritiro parziale integrale**.

Questi processi generano a lungo termine nuovi potenziali per le generazioni future (aree per la selvaggina, riserve territoriali).

Se viene imboccata la via **della ripresa o della crescita**, in primo piano vi è uno **sviluppo regionale orientato all'innovazione**, che mira fortemente a nuovi prodotti e servizi da commercializzare sui mercati d'esportazione extraregionali. La novità consiste nel fatto che queste strategie sono fortemente riferite a obiettivi regionali (un chiaro posizionamento) e che stabiliscono anche cosa non va più sostenuto. Al centro vi sono la professionalizzazione del management regionale e un miglioramento delle capacità di valorizzazione. Lo sviluppo integrale, con cui si intende l'applicazione del **concetto di resort per zone a scarso potenziale**, rappresenta il passo successivo più logico. Viene valutata in modo piuttosto critico la creazione di **zone speciali**, che comprende la creazione esplicita di nuovi potenziali.

L'**insieme di strumenti** per dare avvio all'evoluzione auspicata è in ampia misura già disponibile. È in ogni caso indispensabile che le norme giuridiche esistenti possano venire interpretate in modo tale da permettere il raggiungimento degli obiettivi specifici per il territorio. A seconda della strategia scelta, può essere necessario favorire o limitare le zone a scarso potenziale nei confronti di altre zone. Una "**disparità di trattamento consapevole**" ha tuttavia dei limiti, che vengono posti laddove viene violato il principio dell'uguaglianza giuridica. Per aggirare questa problematica sarebbero necessarie modifiche legislative a livello federale e cantonale.

La necessità di ulteriori analisi è in ampia misura esaurita, ulteriori studi non condurranno a risultati supplementari di rilievo. Il rapporto propone perciò di portare avanti nella pratica l'**attuazione di singole strategie sulla base di casi modello**.

Un'efficace possibilità per gestire in modo finalizzato lo sviluppo di zone a scarso potenziale risiede in un **coordinamento di politica settoriale** funzionante all'interno del Cantone e a tutti i livelli. A questo scopo il rapporto suggerisce una procedura pragmatica orientata ai casi modello concreti e fondata su organi esistenti ("gruppo di lavoro zone a scarso potenziale" del Cantone e "rete per lo spazio rurale" della Confederazione). Va evitata un'istituzionalizzazione formale, essa si può sviluppare spontaneamente a seconda dei progressi e delle esperienze.

Si ritiene infine necessario **estendere la discussione a livello politico**.

Il presente rapporto viene portato a conoscenza del Governo grigionese.

Quale derivazione del presente rapporto, viene allestito un opuscolo separato destinato ai comuni e alle corporazioni regionali, in particolare di altri Cantoni, che intendono confrontarsi in modo approfondito con il tema delle zone a scarso potenziale. L'opuscolo introduce al tema, spiega la metodologia e le conclusioni e offre aiuto attraverso delle liste di controllo.