



regioS 17/19, primo piano

Pirmin
Schilliger
&
Urs
Steiger
Lucerna

Che si tratti di regioni di montagna, aree rurali, agglomerati o zone urbane, le sfide da affrontare sono molteplici. Da decenni i piani e le strategie regionali di sviluppo sono uno strumento diffuso anche nell'ambito della Nuova politica regionale (NPR). Aiutano le regioni a definire le basi per il futuro e a pianificare lo sviluppo economico e territoriale in modo coordinato. Oltre che nella NPR, le strategie regionali di sviluppo trovano applicazione in varie altre politiche settoriali. Non da ultimo, svolgono un ruolo determinante nelle decisioni riguardanti il finanziamento di misure e progetti.

Piani e strategie per uno sviluppo regionale coerente



Quattro anni fa, 28 comuni tra il Grimsel e il lago di Thun nell'Oberland bernese orientale (Oberland-Ost) hanno adottato una strategia regionale di sviluppo nell'ambito della quale hanno definito quattro obiettivi di sviluppo condivisi. La regione Oberland-Ost mirava a svilupparsi come regione turistica interessante, regione produttrice di energia consapevole dei suoi punti di forza, centro di competenza per le formazioni professionali nel settore artigianale e regione incentrata sul settore del wellness e della salute. I quattro obiettivi si basavano su punti di forza esistenti, sui piani di sviluppo del 1975 e del 2005 e su una dichiarazione di intenti del 2011. Non si trattava quindi di obiettivi del tutto nuovi. Ma, come racconta il direttore della Conferenza regionale Oberland-Ost Stefan Schweizer, improvvisamente si erano schiuse migliori possibilità di realizzarli dopo che i comuni della regione avevano deciso di trasformare l'associazione con la quale avevano a lungo gestito la loro pianificazione in una conferenza di diritto pubblico. L'impulso alla trasformazione era venuto dalla riforma legislativa adottata dal Cantone di Berna, che voleva rafforzare le competenze e le responsabilità delle regioni con nuove strutture e dare più peso e maggiore forza vincolante alle loro decisioni.

Oggi la Conferenza regionale Oberland-Ost svolge una serie di compiti nel settore della pianificazione regionale degli insediamenti, dei trasporti, dell'energia, del paesaggio, delle attività estrattive, delle discariche e della promozione culturale. Si occupa inoltre della promozione economica nel quadro della NPR. La strategia regionale di sviluppo fornisce le idee che permetteranno di attuare le misure di promozione concrete. Grazie al maggiore peso politico e giuridico della conferenza regionale, negli ultimi anni qualcosa si è mosso. «La strategia di sviluppo è lo strumento strategico di gestione per le nostre decisioni e attività operative», sottolinea Schweizer. La direzione della conferenza elabora la strategia coinvolgendo i comuni della regione nell'ambito di un processo partecipativo. La strategia di sviluppo è stata adottata dai 28 sindaci che formano l'assemblea regionale. Un programma di finanziamento con possibili progetti è parte integrante della strategia.

Progetti riusciti, la base per una solidarietà regionale

Nell'ambito della strategia di sviluppo e delle strategie precedenti, i comuni e altri enti responsabili dell'Oberland bernese orientale hanno avviato, tra il 2007 e il 2018, una sessantina di progetti NPR, di cui una dozzina solo l'anno scorso, che hanno generato un volume complessivo di investimenti pari a 231 milioni di franchi. Quasi 30 milioni sono stati versati a titolo di prestiti NPR e circa 16 milioni a titolo di contributi NPR a fondo perso. I progetti finanziati hanno avuto come asse tematico principale la promozione del turismo. Nel 2018 hanno beneficiato di un sostegno finanziario ad esempio un progetto di digitalizzazione della Jungfrau Region Tourismus AG, uno studio di fattibilità per nuove offerte turistiche nell'area di Interlaken, la ristrutturazione del palazzetto del ghiaccio Bodeli nel comune di Ringgenberg e la copertura di una pista di ghiaccio presso il centro sportivo di Mürren. Il quadro strategico della strategia di sviluppo ha permesso di pianificare il progetto di cabinovia «V-Bahn» in modo mirato e in linea con gli interessi regionali e di sostenerne la realizzazione con risorse della NPR. A livello attuativo Schweizer menziona inoltre, come piatto forte, il piano direttore per l'utilizzazione e l'infrastruttura dell'aerodromo di Interlaken, compreso l'allacciamento alla rete viaria. A livello strategico, pure la promozione del turismo poggia sul piano regionale di sviluppo turistico (RTEK).

D'altro canto, il tentativo di raggruppare meglio gli interessi energetici della regione si è rivelato finora difficoltoso. Nel novembre 2018, l'Assemblea regionale ha respinto il progetto di creare una Regione dell'energia. «Non c'erano abbastanza comuni disposti a collaborare», racconta Schweizer. La bocciatura del progetto gli ha fatto capire che per portare avanti temi e compiti sovramunicipali è necessario continuare ad appellarsi alla solidarietà dei singoli comuni. «L'ideale è farlo avvalendosi di progetti riusciti», afferma Schweizer.

Con gli attori giusti

L'esempio di Oberland-Ost mostra come con la riforma legislativa il Cantone di Berna abbia innescato un processo di rafforzamento delle regioni. Questo processo non può però essere trasposto a piacimento in altre regioni: nel sistema federalistico svizzero le competenze, il carattere vincolante e i poteri decisionali delle organizzazioni incaricate dell'attuazione dei processi di sviluppo regionale sono infatti troppo diversi. Nel Cantone dei Grigioni le regioni funzionano analogamente alle conferenze regionali del Cantone di Berna, ossia come enti pubblici. Nella maggior parte dei Cantoni, sono le associazioni di scopo sovramunicipali ad essere responsabili della pianificazione strategica e del processo di sviluppo, fungendo da agenzie di sviluppo regionale. A seconda della regione, oltre ai comuni partecipano gruppi di interesse, aziende e privati.

«Nella loro veste di semplici associazioni, le agenzie di sviluppo non hanno un potere legittimato sul piano politico e dipendono perciò fortemente dall'impegno dei loro membri», spiega Yasmine Willi. Nell'ambito della tesi di laurea svolta presso l'Istituto federale di ricerca WSL, la geografa ha studiato il funzionamento dei processi di sviluppo regionale rilevando che se il peso politico delle agenzie di sviluppo regionale aumenta, aumenta anche il valore e il carattere vincolante della strategia. «Decisivo è il fatto che una strategia non poggia semplicemente su visioni vaghe, ma definisca obiettivi, misure e progetti di attuazione concreti», sottolinea Willi.

Le agenzie di sviluppo regionale operano all'intersezione tra comuni, Cantoni e diverse politiche settoriali della Confederazione. La loro missione è di coordinare in modo ottimale gli interessi tra compiti pubblici – come la pianificazione del territorio, la promozione della piazza economica o l'assistenza sanitaria – e iniziative private. Se non riescono a farlo già in fase di elaborazione, ne pagano le conseguenze in sede di implementazione. In altre parole: se manca la coerenza, la strategia non regge. Schweizer è convinto che le difficoltà si possono evitare se durante la fase di elaborazione vengono coinvolti gli attori giusti e i compiti sono ripartiti in modo chiaro. Ma chi sono gli attori giusti? Non esiste una formula universale. Schweizer rileva per esempio che ai workshop organizzati nell'Oberland bernese orientale hanno partecipato, oltre ai rappresentanti dei comuni, anche consulenti esterni, esperti di scenari futuri e un'ampia cerchia di attori dell'economia e della politica.

Anche il metodo ha la sua importanza

La Regiun Surselva ha optato per un processo più snello con una cerchia di persone più ristretta. La regione, che comprende il territorio della valle del Reno anteriore, è formata da 15 comuni e conta circa 22 000 abitanti. Insieme ai comuni di Flims e Trin, la regione ha lanciato un processo, promosso dal Cantone dei Grigioni e finanziato nell'ambito della NPR, per elaborare una strategia regionale. In un primo tempo, i comuni hanno incaricato dei consulenti esterni di analizzare il potenziale economico della regione. Successivamente, hanno organizzato un workshop di mezza giornata al quale hanno partecipato una ventina di persone chiave dei comuni, del mondo politico e dell'economia allo scopo di definire approcci strategici per rafforzare e promuovere il turismo, i servizi pubblici e privati, le attività imprenditoriali, la qualità abitativa e l'accessibilità della regione. Su tale base il Comitato regionale composto da cinque sindaci, responsabile della gestione strategica della Regiun Surselva, ha definito diversi pacchetti di misure che sono stati ulteriormente discussi e precisati in un successivo workshop. La strategia è quindi stata approvata da tutti i sindaci.

Per il Cantone, la strategia regionale di sviluppo è diventata il principio guida per sostenere la regione nel lancio di progetti NPR. Tuttavia, la regione non sembra soddisfatta dell'esito del processo pluriennale. Una parte della popolazione avrebbe preferito una strategia più coraggiosa e di maggiore respiro. Finora, il processo non ha praticamente generato idee innovative, probabilmente anche a causa dell'approccio metodologico: se al processo partecipano solo gli attori e i promotori «tradizionali» della regione, ci si può aspettare una strategia pragmatica ma non visionaria.

Questa lacuna dev'essere corretta. Rudolf Büchi, nuovo responsabile dello sviluppo regionale dal giugno 2019, intende portare una ventata d'aria fresca. Assicura che prossimamente verrà avviata una revisione profonda della strategia con l'intento di ampliare in modo mirato la cerchia degli attori e promotori coinvolti per fare in modo che i singoli comuni si impegnino maggiormente. «Stiamo davvero cercando di coinvolgerli tutti», spiega Büchi.

Il processo avviato nella regione di Surselva mostra in che misura il metodo scelto per elaborare una strategia regionale di sviluppo può determinare il risultato finale. Ecco perché prima di avviare un processo strategico, è importante preparare bene il terreno.

Ampia gamma di strumenti

Oltre alla politica regionale ci sono altre politiche settoriali che richiedono riflessioni strategiche a livello regionale e che forniscono strumenti adeguati. Negli agglomerati che presentano uno sviluppo dinamico, ad esempio, il marketing e il branding territoriale o le sfide legate alla pianificazione del territorio, dei trasporti e degli insediamenti richiedono riflessioni di natura strategica. In questo senso, i programmi di agglomerato Trasporti e insediamento dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) sono strumenti che si prestano per elaborare e sviluppare una strategia. Anche nel settore del turismo esistono strumenti strategici specifici, come ad esempio il piano turistico regionale globale (cfr. «regioS 16»).

Nelle aree rurali, dove non vi sono praticamente alternative all'agricoltura e al turismo naturalistico e culturale, la creazione di un parco in linea con i principi della politica nazionale dei parchi può offrire alle regioni opportunità di sviluppo. In questi casi la competenza è dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM). Per creare un parco, una regione deve avviare un processo partecipativo per elaborare i documenti strategici (Carta del parco e piano di gestione). Esempi come il parco paesaggistico della valle di Binn o il parco naturale di Thal dimostrano chiaramente che per una regione la strategia in materia di parchi può essere una soluzione promettente su cui si possono basare altri strumenti, come i contributi per la qualità del paesaggio o i progetti modello. Se nelle aree a vocazione rurale si prospettano cambiamenti fondamentali, la pianificazione agricola che fa capo all'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) può fungere da strumento strategico (cfr. pag. 23). Il comune di Klosters Serneus, per esempio, ha utilizzato questo strumento per rafforzare la cooperazione interaziendale e interdisciplinare nel settore dell'agricoltura, del turismo e delle attività artigianali. Le misure sviluppate sono state attuate tra il 2010 e il 2016 nell'ambito di un progetto di sviluppo regionale (PSR), che rientra anch'esso negli strumenti della politica agricola.

Approcci creativi

Le fusioni tra comuni pongono particolari sfide a livello strategico-territoriale. Bellinzona ha adottato un approccio metodologico interessante. Al termine del processo di aggregazione durato due anni, la città conta 45 000 abitanti e si estende su 164 km². Per pianificare lo sviluppo territoriale nei prossimi 10-15 anni la città ha indetto un concorso per un masterplan e ha stanziato un budget di 940 000 franchi. Tra i 19 partecipanti sono stati selezionati tre team multidisciplinari, composti ciascuno da esperti regionali, nazionali e internazionali, che sono stati incaricati di elaborare dei progetti. Una giuria che accompagna il processo sta valutando i risultati. Attualmente (ottobre 2019) non è dato sapere se da questo concorso scaturirà un progetto visionario. «In ogni caso, il compito è complesso. Oltre a dover riorganizzare la città agglomerata, bisogna sviluppare una strategia per il collegamento funzionale di Bellinzona con il territorio circostante, ossia le valli e le regioni di montagna che fanno parte del suo bacino», spiega Fabiola Nonella Donadini, direttrice del Dicastero territorio e mobilità dell'amministrazione comunale. La metodologia di un concorso aperto dovrebbe generare nuove idee e visioni.

Prima di sviluppare qualsiasi strategia si dovrebbe comunque riflettere sull'opportunità di promuovere attivamente la raccolta di nuove idee e progettualità, come mostra l'iniziativa «Nature of Innovation», lanciata e promossa in quattro regioni dell'Alta Austria dall'associazione FAZAT, un'organizzazione fortemente radicata e rappresentativa. Nell'ambito dell'iniziativa, team di innovazione composti da cittadini sviluppano idee per il futuro della loro regione, accompagnati da esperti della Scuola universitaria professionale di Steyr che lavorano secondo l'approccio del design thinking. Attualmente i progetti in corso nella città e nei suoi dintorni sono oltre una ventina. L'approccio strategico si basa principalmente sugli obiettivi di sviluppo perseguiti dalle regioni. I temi spaziano dall'agricoltura, all'itinerario tematico «Via del ferro», al «Living Lab» e allo «Smart Power Village». Secondo Andreas Kupfer, coordinatore generale del progetto, «Nature of Innovation» è innanzitutto un laboratorio di idee. Allo sviluppo regionale fornisce almeno altrettanti input quanto una rigorosa pianificazione strategica.»

Strategie di area ampia per l'innovazione

La strategia RIS della NPR (sistemi regionali di innovazione) obbliga i Cantoni a concentrare la promozione dell'innovazione in spazi funzionali. L'obiettivo è di avere un bacino sufficientemente ampio da poter offrire alle imprese un interlocutore competente nel campo dell'innovazione. Inoltre, i centri regionali delle aree rurali dovrebbero beneficiare in modo particolare del dinamismo delle aree urbane e della loro capacità di innovazione.

La regione Basilea-Giura non si è limitata a questo: oltre a promuovere l'innovazione nei tre Cantoni di Basilea Campagna, Basilea Città e Giura, ha raggruppato i rispettivi servizi di promozione economica nell'organizzazione BaselArea.swiss. Un'iniziativa degna di nota, tanto più che generalmente in questo campo i Cantoni sono in concorrenza diretta sul piano dell'occupazione e della fiscalità. La Confederazione si è espressa a favore di quest'iniziativa e per il periodo 2016-2019 ha stanziato sei milioni di franchi a titolo di contributi a fondo perso e 18 milioni sotto forma di prestiti rimborsabili. I tre Cantoni partecipano in modo equivalente con contributi a fondo perso.

cooperazione tra i livelli di governo e tra le aree urbane e rurali.

A livello attuativo il RIS Basilea-Giura trae vantaggio dal fatto che le strategie economiche dei tre Cantoni sono da tempo ben coordinate, come sottolinea Andreas Doppler, responsabile dei programmi di promozione della Regio Basiliensis. Doppler ritiene inoltre un successo il fatto che la cooperazione si estenda al di là dell'area vera e propria del RIS, ossia includa le regioni limitrofe di Argovia e Soletta come pure l'Alsazia e il Baden-Württemberg meridionale

Coerenza prima di tutto

Come illustrano gli esempi appena descritti, le regioni devono affrontare sfide diverse che richiedono strategie regionali. Queste strategie poggiano su tutta una serie di linee guida, come masterplan, progetti modello, agende, modelli e vision di natura più o meno concettuale. Basti pensare che per lo sviluppo e la gestione del paesaggio esistono una sessantina di leggi e strumenti diversi che fanno capo a una dozzina di politiche settoriali. I numerosi approcci e strumenti possono creare sinergie, ma anche conflitti. I responsabili strategici e i soggetti coinvolti devono quindi sempre verificare se la strategia presenta punti di contatto con riflessioni ad altri livelli e con altre politiche settoriali e se è coerente sia al suo interno che con queste politiche.

Approfondimenti:

. «Strategie regionali di sviluppo»: Scheda informativa e Studi di casi, www.regiosuisse.ch

. «Gouvernance du développement régional: comment les régions peuvent-elles valoriser leur potentiel?» Swiss Academies Factsheets, Y. Willi & M. Pütz, www.academies-suissees.ch

. «Conservare e sviluppare la qualità del paesaggio», U. Steiger, Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), www.ufam.ch

Coordinamento e coerenza rimangono quindi le sfide fondamentali di qualsiasi strategia, a tutti i livelli. Di questo tema si è occupato anche uno studio della Conferenza tripartita¹⁾. Per promuovere al meglio la coerenza, ogni livello di governo coinvolto dovrebbe fornire un contributo in base alla funzione che svolge. Con le sue politiche settoriali e le strategie di supporto Progetto territoriale Svizzera, Politica degli agglomerati e Politica per le aree rurali e le regioni montane nonché i suoi organi di coordinamento, la Confederazione definisce gli orientamenti a livello di contenuti, mette a disposizione risorse e stabilisce le condizioni quadro. I Cantoni definiscono il quadro istituzionale per le regioni e decidono la forma e le competenze da assegnare alla cooperazione regionale. In questo modo si determina, tra l'altro, il carattere vincolante di una strategia di sviluppo regionale. Infine, la coerenza dello sviluppo territoriale a livello regionale dipende dall'impegno e dalla volontà di cooperare dei comuni. La Conferenza tripartita invita pertanto le città e i comuni a sviluppare un approccio e un'azione regionale che superi la logica degli interessi comunali. ○

¹⁾ La Conferenza tripartita (CT) è la piattaforma politica di Confederazione, Cantoni, città e comuni che promuove la

