

## **regioS 12/17, articolo principale**

### **Linee guida per governare le sfide future**

Lukas Denzler, Zurigo – Urs Steiger, Lucerna

**Oggi in Svizzera vivono otto milioni di persone. Secondo le previsioni questo numero è destinato a crescere, così come quello dei posti di lavoro. Chi dice più abitanti dice maggiore consumo di suolo, non solo per abitare e lavorare ma anche per le attività di svago e la mobilità. La pressione sul territorio e sulla biodiversità aumenta, le infrastrutture di trasporto sono sature in vari punti e i loro costi di gestione e manutenzione lievitano. Per affrontare le molteplici sfide che interessano sia le aree urbane che quelle rurali e di montagna, la Confederazione punta su uno sviluppo territoriale coerente. Anche se un po' ovunque sono già stati intrapresi sforzi per coordinare le varie politiche settoriali, sussiste un potenziale considerevole per uno sviluppo territoriale sostenibile.**

L'esigenza di maggiore coerenza non è certo una novità. Tuttavia, ora è possibile fare veri passi avanti in questo senso grazie a una nuova sensibilità politica nella popolazione. Si tratta sostanzialmente di conciliare le esigenze di utilizzazione con quelle di protezione, un risultato possibile solo coordinando i diversi interessi legati al territorio. Cinque anni fa la Confederazione, i Cantoni, le città e i comuni hanno adottato congiuntamente il Progetto territoriale Svizzera, che funge da quadro di riferimento per lo sviluppo sostenibile del territorio, definisce obiettivi e strategie e identifica una serie di aree di intervento. Con lo sviluppo coerente del territorio la Confederazione intende attuare gli obiettivi del Progetto territoriale. Secondo Eric Jakob, capo della Direzione promozione della piazza economica alla SECO, non si può affermare che finora lo sviluppo territoriale fosse incoerente. Tuttavia, alla luce delle sfide che si profilano è diventato più importante garantire un miglior coordinamento, aggiunge Stephan Scheidegger, direttore supplente dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE).

Cinque idee guida esplicitano cosa intende la Confederazione per sviluppo territoriale coerente. In primo luogo, si tratta di coordinare le politiche che hanno un'incidenza sul territorio come quelle dei trasporti, dell'energia, delle foreste, del turismo, dell'agricoltura e dell'ambiente. Secondo, occorre sfruttare le sinergie, identificare per tempo i conflitti ed evitarli per quanto possibile. Terzo, l'interconnessione dei centri con la periferia è determinante, in quanto questi territori complementari possono trarre vantaggi gli uni dagli altri e determinati obiettivi sono più facili da raggiungere unendo le forze. Quarto, occorre pensare e agire maggiormente secondo una logica centrata sugli spazi funzionali. Quinto e ultimo, si tratta di sviluppare i punti di forza specifici delle regioni e valorizzare il loro potenziale. Questo significa però anche che, viste le risorse limitate, non è possibile raggiungere ovunque e nella stessa misura gli obiettivi prefissati.

#### **Agglomerati, aree rurali e regioni di montagna**

La Confederazione attua lo sviluppo territoriale coerente attraverso due politiche trasversali fondamentali: la politica degli agglomerati (AggloPol) e la politica per le aree rurali e le regioni montane (P-LRB). Il Consiglio federale ha adottato i pertinenti rapporti lo stesso giorno, il 18 febbraio 2015. Se la Politica degli agglomerati 2016+ della Confederazione ha consolidato e sviluppato quella introdotta in via provvisoria nel 2001, la politica per le aree rurali e le regioni montane è una novità che il Governo ha elaborato e adottato su impulso tra l'altro della mozione Maissen (11.3927).

Nel quadro dei progetti modello «Sviluppo sostenibile del territorio» la Confederazione sostiene progetti intersettoriali offrendo un incentivo agli attori locali, regionali e cantonali che sviluppano e sperimentano

localmente soluzioni innovative negli ambiti prioritari definiti a livello federale. Con il programma pilota «Aree d'intervento economia» (PHR economia) finanzia progetti che promuovono lo sviluppo economico nelle aree di intervento del Progetto territoriale Svizzera. I progetti del programma PHR economia sono stati lanciati nel 2017 e dureranno fino al 2019. Anche i programmi d'agglomerato contribuiscono in modo determinante allo sviluppo coerente del territorio, in quanto puntano allo sviluppo coordinato dei trasporti, degli insediamenti e del paesaggio nelle aree urbane. Tuttavia, le risorse a disposizione per la P-LRB e l'AggloPol sono limitate e nettamente inferiori a quelle destinate alle politiche settoriali specifiche quali quella agricola o dei trasporti (cfr. grafico). L'incidenza territoriale delle misure è spesso più importante di quella delle due politiche trasversali. Infine, anche la Nuova politica regionale (NPR) è un importante strumento dello sviluppo territoriale coerente con il quale la Confederazione e i Cantoni sostengono le regioni di montagna, rurali e di confine dal 2008.

### **I piani direttori restano fondamentali**

Per Lukas Bühlmann, direttore dell'Associazione svizzera per la pianificazione del territorio (VLP-ASPAN), lo sviluppo coerente del territorio non è un'esigenza nuova. Tuttavia, l'impegno dichiarato per implementarlo è un segnale positivo. La pressione è aumentata e con la prima fase della revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 1) e l'accettazione dell'iniziativa sulle residenze secondarie sono cambiate alcune cose. Il fatto che la tematica città-campagna venga affrontata sempre più spesso è positivo. Occorre quindi costruire solidi ponti. Secondo Bühlmann, il Progetto territoriale Svizzera è arrivato al momento giusto. Il suo contenuto si situa però a un livello astratto e le dodici aree d'intervento sono troppo estese per elaborare piani di sviluppo concreti. I piani direttori cantonali restano uno strumento importante per pilotare lo sviluppo del territorio.

Con la LPT 1 la Confederazione esige, oltre alla rielaborazione del piano direttore, una strategia cantonale di sviluppo territoriale. Questa strategia, che è parte integrante del piano direttore, contempla una panoramica globale dello sviluppo territoriale auspicato dal Cantone ed è vincolante per le autorità. Inoltre, funge da quadro d'orientamento per il coordinamento delle attività e delle politiche settoriali che hanno un impatto sul territorio e garantisce la coerenza tra i singoli ambiti del piano direttore. In particolare, copre gli ambiti insediamenti, trasporti, superfici coltivate, natura, paesaggio ed energia e illustra il coordinamento intercantonale in ognuno di essi.

I Cantoni di Basilea Città, Zurigo, Ginevra, Berna e Lucerna dispongono già di piani direttori approvati che adempiono le esigenze della LPT 1. Ginevra, ad esempio, intende mettere a disposizione una superficie sufficiente per costruire 50 000 nuovi alloggi e prevede di farlo principalmente promuovendo la densificazione urbana, ma anche trasformando terreni agricoli in terreni edificabili.

### **Timore di restare tagliati fuori dallo sviluppo**

Lukas Bühlmann segnala timori diffusi soprattutto nelle aree rurali, che temono di rimanere tagliate fuori dallo sviluppo. Se è vero che nel Progetto territoriale Svizzera si riconosce che non è sensato fare tutto ovunque, è altrettanto vero che lo sviluppo non si focalizza solo sulle aree metropolitane bensì anche sui centri rurali. Dalle regioni di montagna si alzano però voci parzialmente critiche. Nell'autunno 2014 la Conferenza dei governi dei Cantoni alpini (CGCA) ha adottato la Strategia territoriale per le aree dell'arco alpino, nella quale si afferma che la coesione sociale e politica tra le città e il territorio montano è in pericolo. Buona parte della popolazione urbana dell'Altopiano ha meno comprensione per gli interessi e i bisogni di sviluppo delle aree di montagna, che considerano più come luoghi di svago e di relax che non come spazi vitali ed economici in cui stabilirsi. Questa visione si traduce in regolamentazioni sempre più restrittive.

Thomas Egger, direttore del Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB) e da giugno 2017 consigliere nazionale vallesano, individua un importante bisogno di coordinamento. Ritiene che l'attuale politica di governo del territorio sia poco coordinata e spesso contraddittoria. Critica in particolare gli Uffici federali e menziona l'esempio del libero scambio, sul quale la SECO e l'Ufficio federale dell'agricoltura hanno posizioni diverse, e dell'agriturismo, che gli agricoltori vogliono promuovere attivamente mentre la pianificazione del territorio sottopone a continue restrizioni.

Per Egger è fondamentale determinare quale livello d'azione sia più pertinente per i piani e le strategie di sviluppo regionale. A suo parere le aree d'intervento del Progetto territoriale Svizzera non sono adatte e propone unità territoriali chiaramente delimitate geograficamente, ad esempio le valli. Precisa che il coordinamento deve venire dal basso, ossia concretizzarsi a livello intercomunale per poi sfociare in strategie di sviluppo regionale. La Confederazione dovrebbe sostenere quest'approccio molto pragmatico e la NPR potrebbe svolgere una funzione di cerniera.

### **Alto Vallese: coerenza anziché concorrenza**

L'esempio dell'Alto Vallese permette di capire come può funzionare uno sviluppo territoriale coerente. Dal processo di riforma della politica regionale promosso nella regione, è nato otto anni fa il Centro regionale ed economico dell'Alto Vallese (RW Oberwallis AG), una struttura che si pone al servizio della regione e ha come obiettivo lo sviluppo coerente della regione. Il suo direttore Roger Michlig spiega che focalizzarsi su singole politiche settoriali risulterebbe troppo restrittivo. Il centro funziona come una rete di competenze, evidenzia potenzialità di sviluppo e approcci senza tuttavia prefigurare soluzioni. La chiave del successo risiede nella collaborazione. Secondo Michlig occorre sostituire la concorrenza – assurda – con molteplici forme di cooperazione. Sottolinea inoltre che i progetti non funzionano mai in base allo stesso modello e gli strumenti non sono sempre efficaci ovunque allo stesso modo.

Due esempi illustrano i risultati che si possono raggiungere. Il progetto di sviluppo regionale AGRO ESPACE Leuk-Raron, lanciato nell'ambito della politica agricola, mira a creare nuove catene di valore nel settore del latte, del vino, della segale, della carne, dell'agriturismo e dell'energia e a sfruttare le sinergie con il parco naturale di Pfyn-Finges.

Il parco paesaggistico della valle di Binn è riuscito a sfruttare al meglio e a combinare in modo intelligente i vari programmi e strumenti. La popolazione dei comuni del parco (Binn, Ernen, Grengiols, Bister, Blitzingen e Niederwald) è integrata attivamente nel processo di sviluppo e i villaggi sono riconosciuti quali siti di importanza nazionale o regionale. Il ricco paesaggio coltivato è mantenuto e valorizzato: la strategia sviluppata per il parco è servita ad esempio anche da base al progetto per la qualità del paesaggio.

### **Cooperazione intercantonale nell'Arco giurassiano**

L'Arco giurassiano comprende i Cantoni di Giura e Neuchâtel, il Giura bernese e la parte nord-occidentale del Cantone di Vaud. Nonostante la forte vocazione industriale, anche il turismo ha un certo peso nell'economia locale, spiega Mireille Gasser, segretaria generale dell'organizzazione intercantonale arcjurassien.ch e coordinatrice del programma Interreg V Francia-Svizzera. L'area presenta un saldo occupazionale nettamente positivo: il numero dei lavoratori pendolari che si recano nell'Arco giurassiano supera di circa 10 000 unità quello dei lavoratori che si spostano in senso inverso. Ad essi si aggiungono quasi 30 000 frontalieri francesi. Una situazione in netto contrasto con il tasso di disoccupazione più alto rispetto al resto della Svizzera.

Mireille Gasser osserva che nella regione si crea sì valore aggiunto, ma non si riesce a trattenerlo sul territorio. Per garantire uno sviluppo coerente occorre vincere la sfida del coordinamento tra i vari strumenti della Confederazione e provvedere affinché i Cantoni coinvolti sviluppino una visione condivisa che includa anche la cooperazione transfrontaliera.

L'organizzazione arcjurassien.ch e la rete delle città dell'Arco giurassiano hanno elaborato un progetto nell'ambito del Programma pilota Aree d'intervento economia (PHR economia) che mira a trovare un miglior equilibrio tra la creazione di ricchezza e il consumo locale. Il progetto comprende un asse strategico destinato agli attori istituzionali della regione e un asse operativo con varie misure concrete. La presentazione di un progetto Interreg permetterà di tener conto degli aspetti transfrontalieri. Il progetto Interreg «Carte Avantage Jeunes», promosso dal Centre Régional d'Information Jeunesse della regione Franche-Comté e dal Cantone del Giura, si iscrive in parte in questa logica.

### **I Grigioni puntano sull'Agenda 2030**

Nei Grigioni è in atto un processo degno di nota. «Agenda 2030 Grigioni» incoraggia gli attori interessati a lavorare su temi e progetti in grado di portare avanti lo sviluppo delle rispettive regioni. L'iniziativa ha tratto spunto tra l'altro dalla riorganizzazione della struttura amministrativa del Cantone. Al posto degli 11 distretti e dei 39 circoli, nel 2016 sono state istituite 11 regioni, affiancate da altrettante conferenze dei sindaci, che fungono da organi di direzione e che offrono una base ottimale per una discussione strategica al di là dei confini comunali.

Anche l'approccio di economia regionale ha giocato un ruolo fondamentale. Adrian Dinkelmann dell'Ufficio grigionese dell'economia e del turismo (UET) spiega che molti progetti oltrepassano i confini comunali e questo richiede strutture diverse e più ampie. Ed è così che, partendo dalle undici regioni, sono stati creati sette spazi economici funzionali. In collaborazione con l'UET e con alcuni esperti, gli attori delle regioni hanno elaborato strategie di sviluppo. Il centro degli interessi si è spostato, passando da piccoli progetti a progetti strategicamente più importanti. Bisogna sapere in che direzione andare quando si elabora una strategia poiché quest'ultima rappresenta la bussola per promuovere le misure più promettenti.

La lettura del documento strategico elaborato per l'Alta Engadina mostra lo stretto rapporto tra lo sviluppo economico regionale e lo sviluppo territoriale: tra le misure menzionate vi sono ad esempio l'ulteriore sviluppo del collegamento dei comprensori sciistici del Corviglia e del Corvatsch, il potenziamento dell'aeroporto di Samedan per gli ospiti internazionali o la messa a disposizione di superfici per i servizi ad alto valore aggiunto. Dinkelmann sottolinea il ruolo fondamentale svolto dal management regionale in sede di coordinamento.

### **Comprensione condivisa e fiducia, due premesse necessarie**

Gli esempi citati mostrano che uno sviluppo territoriale coerente come quello auspicato dalla Confederazione e promosso con diversi strumenti è possibile ed è già messo in pratica. Affinché i progetti abbiano successo occorre coinvolgere gli attori fondamentali nelle regioni, il che presuppone fiducia e una comprensione condivisa. In molte regioni, però, manca la solidarietà interna. È inoltre primordiale che i Comuni e le regioni considerino lo sviluppo coerente del territorio un'opportunità e non un obbligo fastidioso.

Se l'impegno dei cittadini per la propria regione è ostacolato dalla complessità dei processi o dall'eccessivo individualismo, si pone la questione di sapere se nelle valli discoste si riuscirà a trovare un numero sufficiente di persone per elaborare una strategia solida e lanciare progetti futuribili. Questo significa anche trovare persone in grado di tenere le redini e occuparsi dei progetti. La Confederazione e i Cantoni, dal canto loro, possono fissare linee direttive, creare condizioni quadro favorevoli, fornire strumenti e mettere a disposizione i finanziamenti necessari. In ultima analisi sono le persone delle regioni a decidere se i progetti possono avere successo o sono votati al fallimento. ○

[regiosuisse.ch/it/sviluppo-territoriale-coerente](https://regiosuisse.ch/it/sviluppo-territoriale-coerente)

[regiosuisse.ch/it/nuova-politica-regionale-npr](https://regiosuisse.ch/it/nuova-politica-regionale-npr)

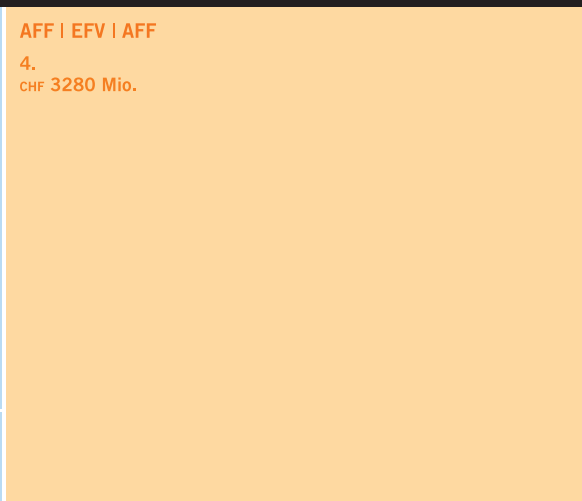
[www.interreg.ch](https://www.interreg.ch)



**Subventions annuelles de la Confédération qui ont un impact sur le développement cohérent du territoire**

**Jährliche Beiträge des Bundes mit Wirkung auf die kohärente Raumentwicklung**

**Contributi annui della Confederazione alle politiche con un impatto sullo sviluppo territoriale coerente**

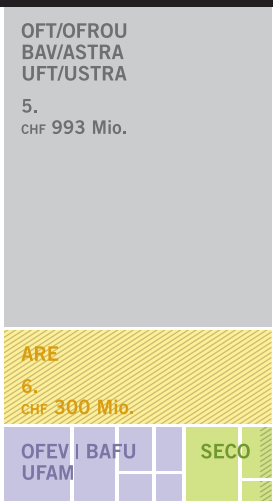


**O FAG | BLW | UFAG**

1. Paiements directs à l'agriculture  
Direktzahlungen Landwirtschaft  
Pagamenti diretti all'agricoltura

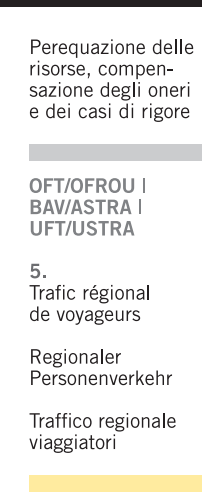
2. Production et vente agricoles  
Produktion und Absatz Landwirtschaft  
Produzione e smercio di prodotti agricoli

3. Amélioration des bases de production et mesures sociales  
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen  
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali



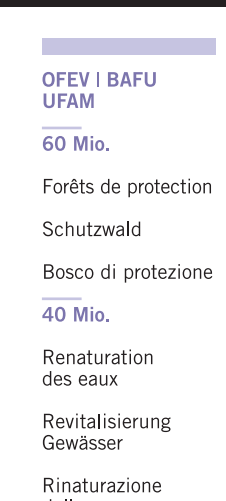
**AFF | EFV | AFF**

4. Péréquation des ressources, compensation des charges et des cas de rigueur  
Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich



**OFT/OFROU BAV/ASTRA UFT/USTRA**

5. Trafic régional de voyageurs  
Regionaler Personenverkehr  
Traffico regionale viaggiatori



**OFEV | BAFU UFAM**

6. Projets d'agglomération « transport et urbanisation »  
Agglomerationsprogramme «Verkehr und Siedlung»  
Programmi d'agglomerato «trasporti e insediamento»



**ARE**

6. Péréquation des ressources, compensation des charges et des cas de rigueur  
Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich



**ARE/SECO**

6. Péréquation des ressources, compensation des charges et des cas de rigueur  
Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich

Perequazione delle risorse, compensazione degli oneri e dei casi di rigore

OFT/OFROU | BAV/ASTRA | UFT/USTRA

5. Trafic régional de voyageurs

Regionaler Personenverkehr

Traffico regionale viaggiatori

ARE

6. Projets d'agglomération « transport et urbanisation »

Agglomerationsprogramme «Verkehr und Siedlung»

Programmi d'agglomerato «trasporti e insediamento»

OFEV | BAFU UFAM

60 Mio.

Forêts de protection

Schutzwald

Bosco di protezione

40 Mio.

Renaturation des eaux

Revitalisierung Gewässer

Rinaturazione delle acque

20 Mio.

Gestion de l'espace réservé aux eaux

Bewirtschaftung Gewässerraum

Gestione dello spazio riservato alle acque

17 Mio.

Parcs

Pärke

Parchi

12 Mio.

Economie forestière

Waldwirtschaft

Economia forestale

10 Mio.

Biodiversité en forêt

Waldbiodiversität

Biodiversità forestale

SECO

50 Mio.

Nouvelle politique régionale

Neue Regionalpolitik

Nuova politica regionale

20 Mio.

Programme d'impulsion Tourisme

Impulsprogramm Tourismus

Programma d'impulso Turismo

7,5 Mio.

Innotour

ARE/SECO

Mesures AggloPol et P-LRB

Massnahmen AggloPol und P-LRB

Misure AggloPol e P-LRB