

regioS 04/10, primo piano

Centri regionali forti, motori dello sviluppo

Il rafforzamento dei centri regionali è uno dei cinque principi fondamentali della Nuova politica regionale (NPR) e deve offrire opportunità di sviluppo anche alle aree rurali circostanti. Gli attori dello sviluppo regionale hanno un certo margine di manovra. La sfida consiste nell'ottenere il massimo effetto scegliendo i progetti e le misure più adatti. Vari approcci promettenti mostrano cosa si può – e si deve – ottenere.

Pirmin Schilliger – Lucerna

«I centri regionali sono i motori dello sviluppo» è quanto recita l'articolo 2 della legge federale sulla politica regionale. Il concetto viene precisato in altri passaggi della legge, dove si sottolinea ad esempio che gli sforzi di promozione nell'ambito della NPR devono focalizzarsi sui centri regionali ma che occorre anche promuovere la collaborazione tra i centri regionali e le aree circostanti.

Le risorse vanno utilizzate laddove permettono di ottenere il massimo effetto. Il principio poggia sui cosiddetti «effetti di centro o agglomerativi» che risultano dalla concentrazione della popolazione e delle attività economiche. Si tratta essenzialmente di ridurre i costi procapite dell'infrastruttura e di offrire una gamma di servizi più vasta e interessante. Gli economisti riassumono questi effetti con il termine di «economie di scala e di scopo», intendendo con ciò il risultato della combinazione di vari effetti economici (dimensioni, sinergie, ramo di attività, settore).

Leggi universalmente valide

Gli esperti di geografia e gestione del territorio sono concordi nell'affermare che queste leggi valgono anche per i centri regionali, non solo per le grandi città. Il professor Martin Schuler, direttore della comunità di studio sulla pianificazione territoriale (CEAT) del Politecnico federale di Losanna (EPFL), rinvia alle esperienze raccolte nell'ambito dell'aiuto agli investimenti per le regioni di montagna: «Abbiamo constatato che i centri attirano sia i servizi pubblici, sia le aziende private, fungendo da importanti motori di sviluppo per le regioni circostanti.» Nel libro «Starke Zentren – Starke Alpen» (2008) René L. Frey, emerito professore di economia, afferma che grazie alla loro competitività le aree urbanizzate sono i veri motori di crescita dell'economia nazionale. In particolare, i centri regionali svolgono un ruolo importante per l'approvvigionamento delle aree rurali in beni e servizi.

Nella sua tesi di laurea dedicata alla dinamica dei rapporti socioeconomici tra i centri e il territorio circostante nello spazio alpino svizzero¹ il geografo Christian Martin Schmid analizza in modo differenziato la funzione di motore dei centri regionali distinguendo cinque

¹ Christian Martin Schmid, Dynamik sozioökonomischer Zentrum-Umland-Beziehungen im schweizerischen Alpenraum, Zurigo, 2010.

tipologie di centri (cfr. intervista a pag. 18). Rileva che i centri regionali che hanno potenziato in modo mirato le funzioni terziarie diventano una forza trainante per le regioni circostanti, mentre quelli a vocazione industriale sono in grado di imprimere una dinamica di crescita nel territorio circostante solo in presenza di una rete di subfornitori e clienti sufficientemente densa. Attualmente, però, la tendenza è tutt'altra, in quanto anche le PMI si orientano sempre più al mercato globalizzato. Di conseguenza, anche le relazioni tra i settori d'attività a monte e a valle di un ramo economico sono sempre meno regionali e sempre più internazionali.

Schmid conclude che non tutti i centri sono motori di sviluppo, sebbene molti rivestano un ruolo importante, soprattutto perché rallentano il declino demografico ed economico. Nelle regioni periferiche i centri hanno infatti frenato l'emorragia di posti di lavoro e hanno limitato il ridimensionamento dell'offerta di servizi.

Un valido punto di riferimento

Pur con qualche riserva, gli esperti di geografia e gestione del territorio sono concordi nell'affermare che il principio sancito dalla NPR è un valido punto di riferimento per gli attori dello sviluppo regionale. Secondo Jürg Inderbitzin, professore dell'Istituto di economia aziendale e regionale (IBR) dell'università di Lucerna, è sempre più opportuno concentrare le risorse in un unico luogo, anziché distribuirle su un'intera regione. Lo stesso discorso vale per i centri regionali che non riescono a promuovere lo sviluppo nelle aree circostanti.

In che direzione devono muoversi gli attori? In quali centri regionali vanno impiegate le energie e investite le risorse? Per quali attività e progetti? Sono domande che evidenziano il margine di manovra della NPR. Ad esempio, quali elementi permettono di affermare che un luogo è un centro regionale? Forse perché si trova al centro di una regione di pianificazione territoriale, di una regione LIM (secondo la definizione della legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna), di un bacino occupazionale, di una zona di rilancio economico o perché è un capoluogo distrettuale? Oppure semplicemente perché è un luogo che intrattiene una densa rete di rapporti funzionali con le aree circostanti?

Servono dimensioni minime?

Queste domande pongono in evidenza un compito di primaria importanza: identificare i centri regionali che meritano di essere sostenuti. Si tratta tuttavia di una sfida che nasconde insidie e che non è priva di conseguenze. In determinate regioni la definizione di nuovi centri regionali può gettare le basi di una nuova organizzazione territoriale, ma le opinioni divergono già sulla questione di sapere se occorra definire dimensioni minime. Martin Schuler rimanda ai criteri fissati per la definizione delle regioni LIM (almeno 2000 abitanti). In questa categoria rientrano ad esempio Ilanz nella regione di Surselva e Scuol nella Bassa Engadina, due località che finora hanno svolto varie funzioni di centro nella regione di appartenenza. D'altro canto, Schuler fa notare che vi sono centri medi nettamente più grandi che non riescono a generare un'offerta minima sufficientemente densa per restare attrattivi per la regione circostante e i suoi abitanti.

I centri analizzati da Christian Martin Schmid hanno dimensioni molto diverse: contano da 120 a 21 000 occupati e da 210 a 33 000 abitanti. In molti casi non raggiungono neppure il numero di abitanti di una città. Il ricercatore spiega che il criterio determinante è

rappresentato non tanto dalle dimensioni, quanto da una certa competitività che proprio nei piccoli centri poggia su un'idea originale, un metodo di produzione specifico o la valorizzazione di una particolarità regionale.

Linee guida e margine di manovra

Anche la bozza del «Progetto territoriale Svizzera» delinea un quadro strategico e propone aree d'intervento a carattere metropolitano, urbano, rurale e alpino, attribuendo alle relazioni funzionali un'importanza maggiore di quanto non se ne dia all'interno degli attuali confini comunali. Per una valle laterale alpina questo può significare prevenire lo spopolamento garantendo un'offerta di base di beni e servizi sufficiente nel centro regionale. Il «Progetto territoriale» sottolinea che occorre puntare a una combinazione ottimale di turismo dolce, agricoltura e attività artigianali.

L'abbinamento tra l'approccio di pianificazione del territorio e l'approccio centrato sull'innovazione e la crescita economica promosso dalla NPR deve produrre idee interessanti. Secondo Inderbitzin, occorre considerare tutti gli aspetti dello sviluppo regionale. I mezzi e i progetti della NPR sono spesso parte integrante di progetti più ampi che coprono varie politiche settoriali, come dimostrano diverse iniziative in fase di attuazione. Alcune sono state avviate nell'ambito di altri programmi di promozione, ad esempio come progetti modello della politica degli agglomerati. Oggi, come dimostrano gli esempi riportati di seguito, sono sostenute con mezzi della NPR, in parte nell'ambito di progetti supplementari.

- **Piano di zona per l'agglomerato di Thun:** il progetto mira a creare un polo occupazionale regionale a nord di Thun. Con il nuovo polo, i comuni dell'agglomerato che partecipano al progetto (Steffisburg, Heimberg, Uetendorf e Spiez) rinuncerebbero a creare aree occupazionali proprie. Oltre allo sviluppo e alla valorizzazione congiunta del polo, il progetto prevede l'introduzione di un meccanismo di compensazione degli oneri e dei vantaggi tra Thun e i quattro comuni partner. Restano tuttora da chiarire alcuni dettagli tra cui l'assetto organizzativo. Si stanno elaborando le prime proposte.
- **Polo di sviluppo Castione-Bellinzona:** il progetto, lanciato nel 2006 come progetto modello nell'ambito della politica degli agglomerati, mira a creare un nuovo polo di sviluppo economico a Castione, a nord est di Bellinzona. Grazie all'impiego coordinato di strumenti della politica degli agglomerati, della NPR, del piano direttore e della promozione economica cantonale è stato possibile estendere il progetto all'intera regione. Attualmente si stanno rielaborando i piani di utilizzazione comunali per agevolare gli investimenti privati.
- **CAPACities:** il progetto CAPACities si propone di elaborare un piano di promozione residenziale per la popolazione ultracinquantenne. Il punto di partenza sono state la realizzazione della circonvallazione autostradale e la ristrutturazione del nucleo di Roveredo, due progetti che contribuiscono a rafforzare l'attrattiva del comune. Con l'intervento di investitori privati, Roveredo vorrebbe promuovere l'offerta residenziale per la popolazione ultracinquantenne della Mesolcina e attirare nuovi «giovani anziani». Grazie alla politica di crescita focalizzata su una fascia di popolazione ben definita, le funzioni centrali del comune dovrebbero risultare rafforzate.

- **Vision Zurzibiet:** questo progetto modello dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) indica possibili scenari di sviluppo per una regione periferica a nord del Cantone di Argovia che conta 31 000 abitanti. La vision prevede una riforma territoriale radicale che mira alla creazione di due centri regionali e al raggruppamento di comuni (fusione da 24 a 3 comuni). La riforma attribuisce funzioni specifiche alle singole aree: abitativa e spazio di vita, tempo libero, turismo e svago e lavoro (cfr. articolo pag. 15).
- **Complesso immobiliare della stazione di Illanz:** con l'ampliamento della stazione, Illanz intende consolidare la propria posizione di «prima città sul Reno» e aumentare la propria attrattiva quale centro di servizi e commerciale e come piattaforma di trasporto per la regione di Surselva. Urs Giezendanner, manager regionale, è convinto che il progetto porterà grandi vantaggi a tutta la regione. Attualmente conflitti di natura edilizia tra i partecipanti stanno ritardando il progetto.
- **Centro di competenza per la medicina complementare:** grazie al potenziamento dell'offerta di medicina complementare nell'ospedale regionale, Langnau si propone di posizionarsi chiaramente come centro regionale. Inaugurato nel 2003, il reparto di medicina complementare è l'unico reparto di questo tipo in Svizzera integrato in un ospedale pubblico di medicina acuta. L'ospedale intende capitalizzare il proprio ruolo pionieristico in questo settore di nicchia e collabora con una facoltà di medicina dell'Università di Berna nel quadro di un progetto NPR.

Dagli esempi che precedono risultano almeno tre orientamenti tematici per lo sviluppo:

1. **Focalizzarsi sull'ampliamento dell'offerta di approvvigionamento e di servizi** dei centri regionali: per Inderbitzin, è una strategia valida poiché dalle analisi risulta che i centri dinamici e attrattivi sono i motori di crescita più efficaci.
2. **Concentrare le funzioni:** si tratta ad esempio di concentrare i posti di lavoro in parchi artigianali e industriali la cui manutenzione, gestione e tassazione vengono ripartite e condivise tra più comuni. Affinché questa ripartizione dei compiti funzioni, occorre trovare una soluzione valida che garantisca l'equilibrio tra benefici e oneri.
3. **Riforme strutturali:** le riforme strutturali permettono alle regioni e ai centri regionali di riorganizzarsi e di ridefinirsi. La gamma di soluzioni possibili non si limita al rafforzamento della cooperazione tra singoli comuni, ma ingloba anche la fusione di vari piccoli comuni in uno o più comuni più grandi, che in questo modo diventano più forti e, di riflesso, possono assolvere funzioni di centro più mirate.