

Programma Zone a basso potenziale

Un progetto di politica economica regionale del Canton Ticino

03 aprile 2014

Ufficio per lo sviluppo economico
Viale Stefano Franscini 17
6501 Bellinzona



Indice

1.	Premessa	3
2.	Obiettivi	3
3.	Motivazione	4
4.	Descrizione	6
5.	Governance	9

1. Premessa

La politica economica regionale si prefigge di promuovere lo sviluppo economico attraverso il coordinamento delle politiche settoriali e lo stimolo all'innovazione, come pure la creazione di valore aggiunto e la competitività territoriale cantonale. Nel Programma d'attuazione della politica regionale 2012-2015 vengono definiti i contenuti, le priorità, le strategie e l'impegno finanziario del Canton Ticino e della Confederazione in materia di politica economica regionale.

Nell'ambito del Programma d'attuazione 2012-15 sono state identificate diverse filiere e ambiti di interesse cantonale tra i quali figura l'affinamento di una strategia ad hoc per le zone a basso potenziale che favorisca la coesione e la coerenza degli interventi delle politiche settoriali e limiti l'isolamento delle attività e dei beni prodotti localmente.

Nel quadro dell'approfondimento di questa strategia, il Canton Ticino ha allestito una serie di interventi sull'arco del quadriennio 2012-15 tali da promuovere, nelle zone a basso potenziale, l'avvio di progetti di sviluppo locale con ricadute economiche positive nel medio e lungo termine. A tal fine, il Cantone Ticino, per il tramite del DFE e in particolare dell'Ufficio per lo sviluppo economico, si è fatto promotore di un programma specifico a favore di queste regioni denominato "Programma Zone a basso potenziale".

2. Obiettivi

Il Programma Zone a basso potenziale mira a promuovere, nelle zone a basso potenziale del Canton Ticino, l'avvio di progetti di sviluppo locale in grado di generare ricadute economiche positive nel medio e lungo termine.

A tal fine, il programma prevede, in una prima fase (2012-2015):

- (1) l'identificazione delle zone a basso potenziale, la raccolta della documentazione in merito alle migliori pratiche (*best practices*) e l'individuazione delle specializzazioni locali e delle possibili traiettorie di sviluppo;
- (2) l'allestimento in ciascuna delle zone a basso potenziale identificate di un piano di sviluppo locale (Masterplan) che contribuisca a metterne a fuoco gli elementi caratterizzanti, a esplicitarne la visione e identificare gli obiettivi, i mezzi, gli strumenti e le azioni da intraprendere sul piano locale e regionale al fine di realizzare tale visione;
- (3) il sostegno a progetti concreti, ritenuti esemplari e coerenti con i Masterplan;
- (4) lo sviluppo di insegnamenti e la raccolta delle informazioni relative alle migliori esperienze (*best practices*) da replicare in altre zone del Cantone e condividere con altri Cantoni.

Il programma mette a disposizione delle zone a basso potenziale uno strumento in più, nella forma del Masterplan, attingendo a fondi di politica regionale. Per tutta la durata del programma, i progetti esistenti o previsti continueranno a essere eleggibili di sostegno da parte delle politiche settoriali e della politica regionale.

In una seconda fase (2016+), il programma prevede il finanziamento di progetti coerenti con i Masterplan sorti nelle zone a basso potenziale, secondo condizioni da stabilire.

3. Motivazione

Il Programma “zone a basso potenziale” nasce dall’esigenza di identificare le zone a basso potenziale del Canton Ticino e di definire un programma di aiuti specifico a favore dello sviluppo di queste regioni. L’iniziativa si innesta nel quadro del Programma d’attuazione della politica regionale 2012-2015 del Canton Ticino. Essa potrebbe beneficiare, nella fase di attuazione dei progetti, di aiuti federali supplementari nell’ambito della Componente 2 del Programma pluriennale della Confederazione. A questo scopo, è prevista la firma di una Convenzione separata.

Il tema delle zone a basso potenziale non è nuovo nel Cantone Ticino. Nel quadriennio 2008-2011 era stato effettuato un primo studio pilota nella regione Onsernone. Allo stadio attuale si sta valutando l’ipotesi di approfondire il progetto di sviluppo locale emerso dallo studio. Il Cantone ha a questo scopo assicurato agli enti locali coinvolti il finanziamento di una figura professionale a metà tempo per un periodo di due anni.

Dall’analisi del caso di studio Onsernone sono emerse alcune caratteristiche dominanti, che si possono facilmente generalizzare ad altre zone a basso potenziale. Tra le più importanti, vi sono la localizzazione lontana dai centri urbani e da un asse di transito principale, la predominanza della natura, la presenza di elementi culturali e artistici e di un patrimonio architettonico di rilievo, la bassa densità abitativa, il perdurante declino demografico, il forte invecchiamento della popolazione (in particolare la scarsa presenza di giovani), la perdita di posti di lavoro, la tenuta delle attività di specializzazione industriale e di servizi, e infine una situazione di dissesto finanziario per la maggior parte dei comuni interessati.

Accanto agli elementi critici dominanti, che concorrono a generare quella “spirale al ribasso” caratteristica delle zone a basso potenziale, vi sono anche elementi di potenziale che non vengono sfruttati adeguatamente. Il territorio, considerato elemento passivo, concorre a limitare la capacità di sfruttamento delle risorse e l’insediamento di attività economiche. Gli atteggiamenti di chiusura, di conservazione e il senso d’identità accentuano la resistenza al cambiamento e aumentano le aspettative di aiuto verso l’esterno (*rent seeking*). La combinazione di difficoltà oggettive e mancato sfruttamento delle risorse concorre ad accentuare la spirale al ribasso e a mantenere la regione in una situazione di inerzia dalla quale sembra non riuscire a fuggire.

In questo quadro di sviluppo negativo, qualsiasi strategia volta al mantenimento dello stato socio-economico

attuale non solo rischia di rivelarsi inefficiente (aiuti rivolti alla conservazione in un contesto in declino) ma anche inefficace (la spirale al ribasso costituisce la forza dominante). Occorre dunque innanzitutto rompere i meccanismi di inerzia che caratterizzano tali regioni attivando l'interesse (o l'urgenza) degli attori locali a partecipare al processo di sviluppo. Il programma si preoccuperà di perseguire un obiettivo di crescita ("Trendumkehr" nella definizione usata dallo studio BHP e Flury&Giuliani per il Canton Uri) o almeno di consolidamento ("Trendbruch"), mentre è ritenuta non ottimale l'opzione del mantenimento ("Trendfortschreibung"). Per i singoli assi di sviluppo individuati dai Masterplan è possibile una valutazione differenziata sul tipo di strategia da adottare.

Lo studio pilota in Onsernone ha fatto anche emergere una serie di indicazioni utili per l'identificazione e il trattamento delle zone a basso potenziale. Riguardo all'identificazione, si è resa necessaria un'analisi della competitività che raggruppi le regioni in diverse "leghe", al fine di comparare territori che competono allo stesso stadio di sviluppo. A questo scopo il programma ha previsto una fase di studio preliminare volta a suddividere le regioni in base alla loro forza competitiva. L'analisi è servita per l'identificazione delle zone a basso potenziale, che rappresentano il gruppo d'interesse. Tale approccio si differenzia dagli altri studi in quanto l'analisi non è stata effettuata a livello comunale, ma regionale. L'indagine è stata svolta anche a livello degli scenari di aggregazione disegnati dal Piano cantonale aggregazioni promosso dal Dipartimento cantonale delle istituzioni. A questo proposito, si intendeva perseguire il duplice obiettivo di risvegliare l'identità locale e di creare i presupposti per un'aggregazione consensuale, ottimizzando la coordinazione tra le varie politiche.

La legittimità della scelta è stata assicurata dalla supervisione del Gruppo strategico per la politica regionale, che ha svolto una valutazione dei risultati dello studio. Anche in questo caso, l'approccio seguito si differenzia da altri studi in quanto non si prevede il coinvolgimento *ex ante* degli attori locali (generalmente effettuato attraverso colloqui regionali "Regionsgesprächen"), bensì *in itinere* (il loro coinvolgimento sarà fattivo dal momento in cui decidono di aderire al programma inoltrando un'offerta per l'allestimento del Masterplan e contribuendo a sostenerne i costi).

Riguardo al trattamento, si è reso necessario mettere in campo una serie di misure specifiche, commisurate ai potenziali della regione e modulate in base alle diverse fasi di sviluppo in cui si viene a trovare la regione (modello della *start-up* territoriale, si veda lo studio IRE sulla Valle Onsernone). Il programma ha sviluppato una strategia *ad hoc* che consentirà a queste zone di beneficiare di un sostegno speciale nella fase di allestimento di un piano di sviluppo locale (Masterplan). In questo, il programma segue una strategia equiparabile a quella dell'"utilizzo di nuovi potenziali" ("Nutzung neuer Potenziale" nella definizione usata da BHP e Flury&Giuliani per il Canton Grigioni) che miri a modificare le condizioni quadro di questi territori. Partendo dal presupposto che basso potenziale non significa potenziale nullo, il programma si preoccupa di stimolare un miglioramento degli ambiti di specializzazione di queste zone, concentrando le misure

sull'essenziale, con l'obiettivo di creare quell'identità, quello spirito di collaborazione che costituiscono la base per l'avvio di progetti di sviluppo durevole.

Il progetto Onsernone ha evidenziato anche una serie di criticità. È mancata la fase, ritenuta cruciale, dell'appropriazione della strategia. È stata pure rilevata la mancanza di una figura professionale in grado di aiutare gli attori locali a rompere quei meccanismi di inerzia caratteristici delle zone a basso potenziale. A questo proposito, il programma prevede, tra i criteri per l'assegnazione dei finanziamenti ai Masterplan, la predisposizione di un team di specialisti con competenze specifiche nell'ambito della facilitazione dei processi di sviluppo locale.

Ulteriori raccomandazioni sono emerse dal programma europeo COST Action 27 in materia di zone a basso potenziale (Ventura et al., 2011). In base a una rassegna qualitativa degli studi effettuati in questo ambito (tra i quali l'approfondimento dello studio realizzato in Onsernone), è emerso come l'identità territoriale, intesa come senso di appartenenza, sembri costituire il principale motore per l'attivazione e la generazione di processi di sviluppo locale in queste aree. La collaborazione rappresenta il secondo fattore più importante (sia orizzontale - tra comunità, sia verticale - tra livelli di governo diversi, sia trasversale - tra comunità e privati). Spesso tali elementi, profondamente federatori, vengono attivati solo in seguito all'agitazione di minacce/opportunità provenienti dall'esterno (ad es., la chiusura di servizi alla popolazione, l'allestimento di un parco regionale/nazionale o la realizzazione/dismissione di infrastrutture).

L'idea è di mettere in moto queste dinamiche in una fase preliminare, ossia nella fase di decisione, da parte degli attori locali interessati dalla definizione "zona a basso potenziale", di partecipare al programma di aiuti.

4. Descrizione

Il programma prevedeva la realizzazione di uno studio volto a fornire le basi scientifiche per l'identificazione delle zone a basso potenziale del Canton Ticino. Lo studio commissionato all'Istituto di ricerche economiche (IRE) dell'Università della Svizzera italiana contiene un'analisi quantitativa e qualitativa di tutte le regioni ticinesi al fine di determinarne la capacità competitiva e il posizionamento all'interno delle diverse "leghe" (ossia le diverse fasce di competitività, ad es. zone a basso potenziale, zone a potenziale medio e zone ad alto potenziale). Esso contiene una mappatura completa del territorio per ogni indicatore selezionato, e per un indice di competitività sintetico, con una chiara indicazione sul posizionamento relativo. Lo studio è declinato al livello geografico più piccolo secondo la denominazione statistica ufficiale (regioni, subregioni e comprensori) e secondo gli scenari di aggregazione auspicati dal Piano cantonale delle aggregazioni. Gli esiti dello studio sono stati discussi dal Gruppo strategico per la politica regionale, che ha confermato i risultati andando a identificare cinque zone cosiddette "a basso potenziale" (ossia la Valle Onsernone, la Valle Verzasca, la Valle di Blenio, l'alta Vallemaggia e le Centovalli) e una zona "di attenzione" costituita dal distretto di Leventina.

Lo studio prosegue con un approfondimento (tuttora in corso) sulla possibile integrazione delle specializzazioni esistenti nelle zone a basso potenziale nelle filiere e negli ambiti d'intervento identificati dal Programma d'attuazione 2012-2015 e del Programma San Gottardo 2020 e i possibili effetti di questa integrazione in termini di sviluppo socio-economico e territoriale (relazioni con il polo e con le altre regioni). I risultati dello studio verranno condivisi dal Gruppo strategico per la politica regionale e in seguito pubblicati sul sito www.ti.ch/zone-basso-potenziale. Esso potrà fornire inoltre informazioni utili per l'allestimento dell'offerta da parte dei consulenti, senza pretesa di esaustività né di arrecare pregiudizio alcuno all'esito dei Masterplan.

Parallelamente alla fase di approfondimento dei potenziali locali, è stato dato mandato al Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB) di raccogliere informazioni in merito alle migliori pratiche (*best practices*) relative alla realizzazione di Masterplan (o piani di sviluppo locale) in altre regioni. Scopo di questo esercizio è favorire il trasferimento di conoscenze tra le regioni e, successivamente in merito ai processi di avvio e di gestione dei progetti di sviluppo integrato.

Per informare efficacemente gli attori locali sulla strategia che si vuole perseguire e per suscitare in loro l'interesse a partecipare al programma, è prevista l'organizzazione di un evento di condivisione delle informazioni (giornata informativa).

Il programma prevede successivamente l'assegnazione di aiuti finanziari per la realizzazione di piani di sviluppo locale (Masterplan) o per l'approfondimento di Masterplan esistenti, mettendo dunque a disposizione uno strumento in più per l'aiuto allo sviluppo delle zone a basso potenziale. La realizzazione del programma prevede il ricorso a fondi esistenti di politica regionale.

Il Masterplan non sarà una semplice lista di progetti, ma dovrà esplicitare la visione del territorio e contribuire a sviluppare una strategia. Nel caso in cui una regione disponga già di un Masterplan (o lo stia allestendo), l'aiuto potrà vertere sulla valorizzazione e sulla diffusione dei risultati, sulla ricerca dei finanziatori, sulla comunicazione e/o sulla definizione di strategie di marketing, a seconda delle esigenze espresse dal territorio e previa consenso del Gruppo d'accompagnamento.

Le Agenzie regionali per lo sviluppo (ARS) forniranno agli attori locali la consulenza necessaria.

Le proposte verranno in seguito selezionate dal Gruppo d'accompagnamento, sulla base dei criteri d'idoneità e di aggiudicazione stabiliti. Ai (gruppi di) comuni vincitori verrà assegnato un sussidio per un importo massimo di 150'000 franchi a progetto. I comuni dovranno assicurare la copertura di almeno il 10% dei costi di progetto. Essi si occuperanno di selezionare i consulenti e di costituire i Gruppi di lavoro che si occuperanno dell'organizzazione del progetto. È previsto il coinvolgimento delle Agenzie regionali per lo sviluppo (ARS) e delle organizzazioni turistiche regionali (OTR) ai Gruppi di lavoro, secondo modalità da definire. I consulenti dovranno garantire l'accompagnamento degli attori locali nella procedura di

elaborazione, stesura, pubblicazione e condivisione dei risultati dei piani di sviluppo locale. I consulenti saranno chiamati a realizzare le necessarie analisi preliminari, a (ri-)attivare forme di collaborazione orizzontale/verticale/ trasversale, ad animare le occasioni di incontro (riunioni, workshop, presentazioni, ecc.), a valorizzare la *leadership* e la *sponsorship*, a gestire i processi comunicativi e a garantire la soluzione di problemi complessi. L'obiettivo di questa fase è di dotare ogni zona a basso potenziale interessata dal programma di uno strumento di bordo, nella forma del piano di sviluppo locale (Masterplan), che contribuisca a mettere a fuoco gli elementi caratterizzanti, a esplicitarne la visione e a identificare gli obiettivi (assi), i mezzi, gli strumenti e le azioni da intraprendere sul piano locale e regionale al fine di realizzare tale visione. L'orizzonte temporale dei Masterplan sarà il 2030. I Masterplan dovranno toccare tutti gli aspetti previsti dalle politiche settoriali: la politica turistica, la politica delle aggregazioni, la politica agricola, quella forestale, lo sviluppo territoriale, e dalla politica regionale. La sfida sarà quella di combinare questi strumenti per raggiungere obiettivi di più ampio respiro: ad esempio, in un asse strategico che prevedesse lo sviluppo di un comprensorio in una "Valle dell'Uva", i sostegni potranno giungere da parte della politica territoriale (modifiche piano regolatore, azionamenti, iscrizione a piano direttore), di quella agricola (investimenti produttivi, riordini fondiari, ripristino di edifici, assegni produzione, strade agricole, ecc.), di quella a sostegno del turismo (investimenti produttivi, eventi speciali, ecc.) e di quella regionale (studio di fattibilità, sviluppo del marchio, certificazioni, sentieri tematici, ecc.). L'intento è di rovesciare le prospettive di sviluppo negative caratteristiche di questi comparti e di porre le basi per l'avvio di progetti di sviluppo locale in grado di generare ricadute economiche positive nel medio/lungo termine.

La fase di attuazione dei progetti sarà trasversale a tutto il programma: l'allestimento dei Masterplan non bloccherà il finanziamento dei progetti, che continueranno a essere sostenuti nel quadro delle politiche settoriali e di quella regionale. Le regioni avranno in ogni caso il compito di indirizzare i promotori verso gli strumenti più idonei. Il Canton Ticino, di concerto con la SECO, valuterà se inserire (parte di) questi progetti nel nuovo Programma d'attuazione della politica regionale.

Il Cantone è responsabile dell'attuazione e del monitoraggio del programma. Le regioni garantiscono l'accompagnamento e il coordinamento dei Masterplan e informano il Gruppo d'accompagnamento sull'evoluzione dei lavori. Al termine del programma è prevista una valutazione complessiva che dovrà fornire indicazioni utili sul grado di raggiungimento degli obiettivi, sugli effetti suscitati e su un'eventuale replica (con i dovuti aggiustamenti e verifiche) in altre zone del Cantone (in particolare quelle a medio potenziale) e in zone con caratteristiche analoghe di altri cantoni. A tal fine è prevista la collaborazione scientifica dell'Università della Svizzera Italiana (Osservatorio delle politiche economiche). Il Canton Ticino metterà a disposizione della Confederazione e degli attori regionali che ne dovessero fare richiesta tutta la documentazione utile (valutazione del programma e approfondimenti scientifici).

5. Governance

Per la fase di realizzazione del programma è prevista la partecipazione di più attori. Questi saranno organizzati in gruppi. Il Cantone (DFE) svolge il ruolo di coordinatore.

Il Gruppo strategico per la politica regionale avalla l'inizio del programma, lo studio (in particolare l'identificazione delle zone a basso potenziale), valuterà i contenuti dei Masterplan e si determinerà sulla loro attuazione.

Il Gruppo d'accompagnamento funge da gruppo di controllo. Ne fanno parte rappresentanti dei dipartimenti cantonali delle finanze e dell'economia, delle istituzioni, del territorio, un rappresentante della SECO e i rappresentanti degli Enti regionali di sviluppo. Le politiche settoriali sono integrate grazie alla partecipazione dei funzionari dei tre dipartimenti coinvolti. È prevista una forte convergenza tra la politica regionale, del turismo, agricola e forestale, la politica delle aggregazioni, lo sviluppo territoriale.

I Gruppi di lavoro si occupano della parte operativa del programma. Essi verranno organizzati sul territorio in team operativi composti dai consulenti, da un rappresentante dell'ERS, dai sindaci dei comuni coinvolti, da alcune personalità di rilievo (membri del Gran Consiglio, anziani, esperti tematici) e dai promotori. Gli ERS rendono conto dell'attività dei gruppi di lavoro e dello stato di avanzamento dei lavori attraverso i loro rappresentanti nel Gruppo di accompagnamento.