



## DIE GEBIRGSKANTONE

Regierungskonferenz der Gebirgskantone  
Conférence gouvernementale des cantons alpins  
Conferenza dei governi dei cantoni alpini  
Conferenza da las regenzas dats chantuns alpins

wirtschaftsforum  
graubünden denkwerkstatt  
der  
wirtschaft



## Piano d'azione per l'area alpina

### Proposte di integrazione della politica regionale della Confederazione

Rapporto finale

16 novembre 2020

## Colophon

<i>Editore</i>	Conferenza dei governi dei Cantoni alpini (CGCA) e Wirtschaftsforum Graubünden (WIFO GR)
<i>Autori</i>	<p>Peder Plaz, Brigitte Küng, Jürg Kuster, Lorenz Bösch</p> <p>Gli autori sono responsabili del contenuto del rapporto, che potrebbe a tratti differire dai giudizi e dalle valutazioni personali di alcuni committenti o singoli soggetti coinvolti.</p>
<i>Gruppo di lavoro</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Martin Aebli (presidente Comune di Pontresina, consigliere di fondazione WIFO GR)</li><li>– Eugen Arpagaus (rappresentante Cantone Grigioni / gruppo di lavoro settoriale Turismo CGCA / consigliere di fondazione WIFO GR)</li><li>– Eric Bianco (rappresentante Canton Vallese / responsabile gruppo di lavoro settoriale Turismo CGCA)</li><li>– Damian Jerjen (responsabile gruppo di lavoro settoriale Assetto del territorio CGCA; fino al 31.10.2019)</li><li>– Dr. Jürg Kappeler (associazione promotrice Scuola universitaria professionale dei Grigioni, consigliere di fondazione WIFO GR)</li><li>– Nicolas Mettan (rappresentante Cantone Vallese / gruppo di lavoro settoriale Assetto del territorio CGCA)</li><li>– Roger Michlig (direttore RW Oberwallis AG, Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis; fino al 31.12.2019)</li><li>– Fadri Ramming, segretario generale CGCA</li><li>– Valesko Wild (rappresentante Cantone Ticino / gruppo di lavoro settoriale Turismo CGCA)</li></ul>
<i>Pubblicazione</i>	16 novembre 2020
<i>Conferenza dei governi dei Cantoni alpini</i>	La Conferenza dei governi dei Cantoni alpini (CGCA) è costituita dai governi dei Cantoni di Uri, Obvaldo, Nidvaldo, Glarona, Grigioni, Ticino e Vallese. Appenzello Interno e Appenzello Esterno partecipano a titolo di Cantoni osservatori. Gli scopi principali della CGCA sono la rappresentanza congiunta delle problematiche specifiche delle aree montane nei confronti della Confederazione, dei Cantoni, delle Associazioni e dell'opinione pubblica, un chiarimento efficace dell'utilità delle zone alpine ai fini della coesione di tutto il paese e l'elaborazione di una strategia comune di soluzione in vista delle imminenti sfide che interessano la zona montana.
<i>Wirtschaftsforum Graubünden</i>	Il Wirtschaftsforum Graubünden (WIFO-GR) si propone come un think tank dell'economia grigionese, che si adopera al fine di migliorare il contesto in cui opera la piazza economica dei Grigioni. Le sue conoscenze relative alle dinamiche e ai nessi economici che caratterizzano il Cantone vengono messe al servizio dell'opinione pubblica sotto forma di rapporti, conferenze e dibattiti.
<i>Indicazione delle fonti</i>	<p>I contenuti, i dati e le fonti utilizzati nel presente documento sono stati raccolti con estrema cura e attenzione. Le affermazioni si basano in parte su ipotesi che, alla luce del materiale accessibile al momento dell'espletamento del mandato, sono state giudicate plausibili.</p> <p>Le fonti e le citazioni letterali utilizzate sono state opportunamente specificate. Ai fini di garantire la leggibilità e la comprensibilità del testo, laddove si sia fatto ricorso a concetti teorici o scientifici in linea con lo stato dell'arte della scienza si è rinunciato a una esplicita indicazione della fonte.</p> <p>CGCA e WIFO-GR declinano tuttavia ogni responsabilità in merito alla correttezza delle ipotesi formulate.</p>

## La motivazione alla base del piano d'azione

La Confederazione sta lavorando alla definizione della politica per le regioni di montagna relativa al periodo successivo al 2024. Il presente piano d'azione per l'area alpina illustra una serie di proposte finalizzate alla **messa a punto di tale politica federale**, per cui si concentra sugli ambiti sui quali la **Confederazione** può esercitare la propria influenza.

Il piano d'azione **integra** la «**Strategia territoriale per le aree dell'arco alpino**» (**STA**), tuttora valida, che la Conferenza dei governi dei Cantoni alpini (CGCA) ha pubblicato nel 2014. La STA è stata elaborata a titolo di approfondimento del Progetto territoriale Svizzera e si focalizza sulle questioni di ordine territoriale.

Dalla sua pubblicazione sei anni fa, la pressione socio-economica è ulteriormente aumentata, come già si temeva all'epoca. Le visioni territoriali, le aree di intervento e le strategie in essa formulate sono tuttora valide e rappresentano una base su cui poggia il **piano d'azione per l'area alpina** ora presentato, mirante a sollecitare una **discussione operativa quanto più concreta possibile a livello federale**.

## Sintesi dei risultati

1

**Creare prospettive per le regioni di montagna:** l'area alpina è sottoposta a una forte pressione dal punto di vista socio-economico; i segnali negativi che ne scaturiscono richiedono l'adozione tempestiva di misure correttive al fine di preservare le opportunità di sviluppo delle aree montane interessate. Gli strumenti di incentivazione sinora messi in campo dalle politiche regionali sono, seppur preziosi, insufficienti a garantire una prospettiva di lungo periodo all'area alpina. A loro integrazione servono pertanto anche misure mirate da sancire nelle leggi rilevanti per le aree montane.

---

2

**Le regioni di montagna sono diversificate:** le regioni di montagna non sono un territorio omogeneo. Anche al loro interno sussistono differenze rispetto alle possibilità di sviluppo sociale ed economico. A essere in difficoltà è soprattutto – ma non solo – l'area alpina periferica (valli laterali rispetto ai principali assi vallivi) che, a causa della sua posizione sfavorevole sul piano tecnico dei trasporti, possiede le condizioni peggiori per poter sviluppare positivamente il proprio tessuto socio-economico. Attraverso il rafforzamento degli assi vallivi s'intende prevenire l'isolamento delle regioni periferiche.

---

3

**Sfruttare le opportunità:** l'area alpina racchiude più di un terzo della superficie del Paese e in essa risiede, a seconda del perimetro di osservazione, dal 12% al 25% della popolazione nazionale. Per molti svizzeri, essa rappresenta al contempo un luogo di svago per il relax e l'attività sportiva. La sua salvaguardia quale spazio economico, culturale e naturale presuppone anche in futuro la presenza di sufficienti sbocchi lavorativi ed enti pubblici stabili. Nonostante le difficoltà degli ultimi anni sul fronte dello sviluppo socio-economico, non mancano le opportunità per prospettive migliori – che non possono non essere sfruttate!

Collegando le regioni di montagna con potenti infrastrutture digitali, non solo si generano nuovi impulsi, ma si consente anche di diversificare il mercato del lavoro e l'offerta didattica-formativa nelle Alpi. Anche sul piano dei trasporti è necessario ottimizzare i collegamenti.

Il «mondo del lavoro 4.0» sta avanzando a ritmo incalzante rendendo possibile, per diverse attività, vivere e lavorare a distanza. Raggiungere facilmente i centri diventa così meno importante anche perché vengono promosse forme miste.

Grazie alla digitalizzazione, anche i corsi di formazione e perfezionamento a livello terziario possono essere decentralizzati – una possibilità che va integrata con la didattica in presenza negli assi vallivi principali. In questo modo si può contrastare il brain drain e sgravare la popolazione montana da costi di trasferta e pernottamento.

Il cambiamento climatico impone una serie di adeguamenti strutturali nel turismo. La «frescura estiva» sta acquisendo sempre maggiore importanza e il classico turismo invernale tenderà a concentrarsi su un minor numero di destinazioni a più alta quota. Anche nel settore turistico-ricettivo si osserva una particolare dinamicità nelle esigenze della clientela, con le forme di ospitalità che continuano a evolversi, diventando sempre più varie. Occorre

creare i presupposti affinché, sul fronte delle infrastrutture e delle offerte, il comparto turistico possa progressivamente adeguarsi a questi sviluppi.

Le regioni di montagna sono ricche di risorse naturali, che vanno valorizzate con un approccio differenziato. Il maggiore apporto di valore, oggi e in futuro, proviene dallo sfruttamento della forza idrica ai fini di una produzione elettrica rinnovabile a impatto zero sul clima. A esso si aggiunge un certo potenziale a livello di produzione solare ed eolica, che nelle regioni montane si presta a essere utilizzato con particolare efficacia. Per quanto concerne le zone periferiche, anche la tutela di natura e paesaggio diventerà una fonte di creazione di valore. La gestione delle aree agricole e degli alpeggi contribuirà a prevenire l'erosione del suolo e a stabilizzare il bilancio idrico – un compito che in futuro, alla luce del cambiamento climatico, è destinato ad acquisire ancora maggiore significatività.

4

**La politica federale deve consentire lo sfruttamento delle opportunità:** gli attuali programmi di incentivazione previsti dalle politiche regionali e del turismo offrono un valido sostegno ai progetti imprenditoriali e quindi all'imprenditorialità all'interno dell'area montana. Vengono giudicati preziosi ed efficaci da Confederazione, Cantoni e imprese, per cui continueranno a essere necessari.

A loro integrazione, tuttavia, occorre prevedere nelle leggi federali soluzioni maggiormente differenziate che tengano conto della situazione specifica delle regioni di montagna. Ad oggi, infatti, le condizioni quadro sancite dalla legislazione federale non sono sufficientemente differenziate, il che non consente alle zone montane e soprattutto all'area alpina periferica di cogliere con facilità le opportunità che si presentano. Negli anni a venire occorrerà pertanto ampliare in modo mirato i margini d'azione previsti dalla legge: nello specifico, i Cantoni alpini si attendono dalla Confederazione l'incentivazione efficace di un'infrastruttura a banda ultra larga, nonché iniziative mirate nell'ambito della sua politica in materia di istruzione (sviluppo di offerte didattico-formative digitali al livello di istruzione terziaria) e la creazione di posti di lavoro decentralizzati nell'ottica del «mondo del lavoro 4.0». L'attuale verifica degli effetti della legge sulle abitazioni secondarie (art. 19 LASEC) va sfruttata per ottimizzare gli strumenti già contenuti nella LASEC. Le condizioni quadro previste dalla legislazione energetica, in fase di revisione, devono assicurare che le regioni di montagna partecipino adeguatamente anche in futuro alla creazione di valore derivante dalla forza idrica e da altre forme di produzione energetica. È necessario altresì che le prestazioni rese sul fronte della tutela della natura e del paesaggio vengano onorate.

5

**Quattro orientamenti strategici della politica per le regioni di montagna:** nei prossimi anni le politiche per le regioni di montagna di Confederazione, Cantoni e Comuni devono tutte allinearsi ai seguenti orientamenti strategici:

1. **Rafforzamento degli assi vallivi principali:** garantire buoni collegamenti lungo gli assi vallivi principali significa generare dinamismo, varietà di sbocchi lavorativi e quindi prospettive nelle regioni di montagna. Se la Confederazione rafforza le valli alpine centrali (in particolare Valle del Rodano, Valle del Reno grigionese, area di Bellinzona, valle urana della Reuss), le ricadute sul fronte dell'occupazione non potranno che essere

positive per ampie zone dell'area alpina. Analogamente, arricchendo le offerte formative e di perfezionamento digitali – integrate da momenti di didattica in presenza a livello decentralizzato – si possono rivitalizzare gli assi vallivi principali. In questo modo sarà possibile contrastare il brain drain e sgravare la popolazione montana da costi di trasferta e pernottamento, con conseguente rafforzamento delle strutture socio-economiche di tali regioni.

2. **Ulteriore sviluppo flessibile del turismo:** il turismo offre le maggiori potenzialità a livello occupazionale nelle regioni di montagna e rappresenta altresì una base per incentivare l'attrattiva di questi territori come luogo in cui vivere. Affinché il comparto possa evolversi stando al passo con l'innovazione e il cambiamento climatico, è necessario che il quadro giuridico federale a impatto territoriale sia definito in maniera più differenziata.
3. **Ridefinizione di lavoro e residenzialità:** la tendenza a vivere e lavorare nelle regioni di montagna rafforza il tessuto sociale di queste aree. Grazie alla digitalizzazione molte attività possono essere esercitate da remoto; sono varie, infatti, le nuove professionalità che consentono di vivere e lavorare nelle regioni di montagna («mondo del lavoro 4.0»). All'interno della propria realtà la Confederazione, promuovendo il «mondo del lavoro 4.0» con postazioni decentralizzate, può sostenere svariate opportunità lavorative nelle regioni di montagna.
4. **Valorizzazione delle risorse naturali:** valorizzare le risorse naturali significa stabilizzare le finanze pubbliche nelle aree di montagna, scongiurandone l'abbandono e assicurando l'efficienza e la capacità d'agire delle regioni. Spetta alla Confederazione definire il quadro giuridico pertinente in materia di produzione elettrica, sfruttamento forestale, tutela naturale e paesaggistica. Gli interessi di protezione e di utilizzazione devono essere allineati tra loro in maniera più efficace e flessibile, a vantaggio di entrambe le parti.

## 6

**Il «piano d'azione per l'area alpina» è concreto:** la Conferenza dei governi dei Cantoni alpini (CGCA) e il Wirtschaftsforum Graubünden (WIFO-GR) propongono alla Confederazione di concentrarsi sulle seguenti idee concrete ai fini del miglioramento della qualità della piazza economica dell'area alpina:

- Rafforzare l'idroelettrico e la gestione delle risorse idriche
- Garantire la copertura digitale dell'area alpina
- Sviluppare il «mondo del lavoro 4.0» in seno alla Confederazione
- Formazione e perfezionamento digitali e ricerca a livello decentralizzato
- Ottimizzare gli strumenti della legge sulle abitazioni secondarie ai fini dello sviluppo del turismo e dell'economia regionale
- Adeguare il finanziamento delle infrastrutture dei trasporti
- Perimetro degli agglomerati più flessibile per soluzioni di trasporto migliori

## Indice

<b>La motivazione alla base del piano d'azione</b>	<b>4</b>
<b>Sintesi dei risultati</b>	<b>4</b>
<b>Indice</b>	<b>7</b>
<b>1 Posizionamento del presente rapporto</b>	<b>9</b>
1.1 Responsabilità e competenze nella politica regionale	9
1.1.1 Compiti delle regioni di montagna	9
1.1.2 Ruolo della Confederazione	9
<b>2 Regioni di montagna diversificate</b>	<b>11</b>
2.1 Le regioni di montagna non sono un territorio omogeneo	11
2.2 Identificazione delle regioni montane periferiche	11
<b>3 Motivi per sostenere le regioni di montagna</b>	<b>15</b>
3.1 Motivazione generale della politica regionale	15
3.1.1 Approcci strategici per la gestione delle regioni a economia debole	15
3.1.2 La Svizzera ha raggiunto un notevole equilibrio tra i due approcci	15
3.1.3 Le opportunità delle regioni non sono solo condizionate dalla topografia, bensì sono influenzabili	16
3.2 Integrazione della politica per le regioni di montagna nella Costituzione federale	17
<b>4 Sintesi delle attuali linee di argomentazione in materia di politica montana e regionale della Svizzera</b>	<b>18</b>
<b>5 Sintesi delle numerose analisi relative alla situazione e alle opportunità della regione montana svizzera</b>	<b>20</b>
5.1 Sintesi delle diverse analisi e raccomandazioni	20
<b>6 Sintesi e disamina della politica attuale della Confederazione</b>	<b>22</b>
6.1 Disamina dell'odierna strategia della Confederazione	22
6.1.1 Analisi del problema, visione e obiettivi	22
6.1.2 Strumenti	22
6.1.3 Conclusioni: mantenere ma integrare gli strumenti di politica regionale	23
6.2 Valutazione del 2019 a cura del Consiglio federale	23
<b>7 Gli effetti della pandemia di Covid-19</b>	<b>25</b>
7.1.1 Evoluzione in Svizzera	25
7.1.2 Pesantemente colpito il turismo	25
7.1.3 Il «mondo del lavoro 4.0» come nuova opportunità	27

<b>8</b>	<b>Necessaria una messa a punto della politica per le regioni di montagna della Confederazione</b>	<b>29</b>
8.1	Obiettivo generale di politica regionale	29
8.2	Collegamenti	29
8.3	Orientamento alle opportunità future delle regioni di montagna	29
8.3.1	Opportunità: turismo	29
8.3.2	Opportunità: residenzialità – sviluppo di opzioni per i pendolari	31
8.3.3	Opportunità: mondo del lavoro 4.0 – opzioni grazie alla digitalizzazione	32
8.3.4	Opportunità: valore delle risorse naturali	34
<b>9</b>	<b>Orientamenti strategici della politica per le regioni di montagna</b>	<b>36</b>
9.1.1	Orientamento strategico 1: «Rafforzamento degli assi vallivi principali»	36
9.1.2	Orientamento strategico 2: «Sviluppo flessibile del turismo»	39
9.1.3	Orientamento strategico 3: «Ridefinizione di lavoro e residenzialità»	40
9.1.4	Orientamento strategico 4: «Valorizzazione delle risorse naturali»	42
<b>10</b>	<b>Proposte di intervento alla Confederazione</b>	<b>44</b>
10.1	Proposta: rafforzare l'idroelettrico e la gestione delle risorse idriche	44
10.2	Proposta: garantire la copertura digitale dell'area alpina	45
10.3	Proposta: sviluppare il «mondo del lavoro 4.0» in seno alla Confederazione	45
10.4	Proposta: formazione e perfezionamento digitali e ricerca a livello decentralizzato	46
10.5	Proposta: ottimizzare gli strumenti della legge sulle abitazioni secondarie ai fini dello sviluppo del turismo e dell'economia regionale	47
10.6	Proposta: adeguare il finanziamento delle infrastrutture dei trasporti	47
10.7	Proposta: perimetro degli agglomerati più flessibile per soluzioni di trasporto migliori	48
10.8	Priorità delle proposte	48
Anhang 01	Selezione di articoli della Costituzione federale con richiami rilevanti alla politica regionale della Svizzera	51
Anhang 02	Analisi della situazione e delle opportunità della regione montana svizzera - estratti di diversi studi	52
Anhang 03	Passaggi selezionati tratti dal rapporto del Consiglio federale sulla «Politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane» di febbraio 2015 (P-LRB)	59
Anhang 04	Fonti	62

## 1 Posizionamento del presente rapporto

### 1.1 Responsabilità e competenze nella politica regionale

Il presente piano d'azione evidenzia come si possa stabilizzare e incentivare lo sviluppo delle regioni di montagna attraverso varie misure, che consentano nuovamente agli abitanti di queste zone di godere di una prospettiva di lungo periodo. Il piano d'azione dev'essere attuato congiuntamente da Confederazione, Cantoni e Comuni, a nostro avviso con la seguente ripartizione dei ruoli:

#### 1.1.1 Compiti delle regioni di montagna

Coordinamento nella gestione delle poche risorse disponibili e impegno massiccio nello sviluppo della piazza economica

I Cantoni e i Comuni delle regioni di montagna hanno sostanzialmente tre compiti da assolvere.

L'odierna pressione socio-economica gravante sull'area alpina, destinata a crescere ulteriormente, richiede ai Cantoni e ai Comuni delle regioni di montagna uno sforzo di creatività nello sfruttamento delle possibilità che hanno a disposizione per poter gestire i cambiamenti.

Ciò implica l'adozione di **strategie difensive** orientate all'**uso ottimizzato delle risorse sempre più scarse attraverso il coordinamento**. Fondamentali in tal senso sono le collaborazioni a livello intercomunale, finalizzate allo sfruttamento delle economie di rete nell'erogazione delle prestazioni statali o alla ricerca di ottimizzazioni nella pianificazione infrastrutturale e dello sviluppo. Per ottenere ulteriori effetti, in alcuni casi può essere più efficace anche promuovere le fusioni tra Comuni.

Le regioni di montagna possono anche **sfruttare le opportunità** attraverso **strategie di tipo offensivo**, che mirino a cogliere il potenziale a loro disposizione. A tale proposito occorre – nell'ottica di un «compito» – migliorare le **capacità nell'ambito dello sviluppo della piazza economica nonché le competenze a livello strategico e progettuale**. Le strategie offensive, inoltre, devono essere supportate dalla politica regionale della Confederazione, tanto da quella odierna quanto da quella che sarà definita per il futuro.

I Cantoni delle regioni di montagna sono chiamati ad **analizzare passo per passo** come si debba ulteriormente differenziare la politica federale affinché rifletta meglio le specificità regionali del loro territorio. Si tratta di un presupposto fondamentale per creare spazi di manovra a supporto dell'ulteriore sviluppo e far sì che le opportunità possano essere sfruttate.

#### 1.1.2 Ruolo della Confederazione

Gli attuali strumenti di incentivazione messi in campo dalle politiche regionali sono preziosi, ma non sufficienti

Nelle regioni di montagna la Confederazione deve continuare a perseguire in prima battuta il principio dell'«aiuto all'autosostentamento». In tale ottica, già oggi sostiene tematiche che aprono a numerose opportunità in queste aree attraverso **incentivi e finanziamenti mirati**. Quelli principali, che la Confederazione ha introdotto a livello di politica regionale, sono la Nuova politica regionale (NPR), il programma Innotour, la Società svizzera di credito alberghiero (SCA), Svizzera Turismo (ST) e il sistema delle fidejussioni. Seppur preziosi, tuttavia, non sono sufficienti a garantire una prospettiva di lungo periodo all'area alpina fortemente sotto pressione.

I «meccanismi» centrali dello sviluppo regionale non sono gli strumenti di incentivazione della politica regionale, bensì le **leggi delle politiche settoriali** di particolare rilievo per le regioni di montagna, come ad esempio quelle in materia di trasporti, scuole universitarie (professionali), assetto del territorio, energia, agricoltura, ambiente, natura e paesaggio, abitazioni secondarie ecc.

Creare più margini  
d'azione specifici

Per poter dare nuovi impulsi alle regioni di montagna periferiche occorrono pertanto, **oltre** agli attuali strumenti di incentivazione messi in campo dalle politiche regionali, **misure mirate all'interno delle politiche settoriali**. A tal fine è necessario guardare alle problematiche che interessano le aree montane da diversi punti di vista, creando conseguentemente basi giuridiche più differenziate con l'obiettivo di ampliare i margini d'azione degli attori operanti sul territorio (imprese, Cantoni e Comuni). **Il presente rapporto affronta specificatamente la questione di quali differenziazioni debbano essere operate a livello giuridico per ampliare efficacemente il margine d'azione degli attori delle regioni di montagna**, onde affrontare meglio le sfide socio-economiche di questi territori.

## 2 Regioni di montagna diversificate

### 2.1 Le regioni di montagna non sono un territorio omogeneo

Le regioni di montagna non sono omogenee

Le regioni di montagna<sup>1</sup> comprendono il 37% dei Comuni e occupano il 71% del territorio nazionale. Dal punto di vista statistico, esse sono sostanzialmente definite dall'altitudine e dalla pendenza delle superfici, nonché dalla percentuale di aree montane per ciascun Comune. Nei Cantoni Vallese, Grigioni, Appenzello Interno, Glarona, Obvaldo, Nidvaldo e Uri la popolazione vive interamente in area montana, in Ticino per oltre il 90% e nell'Appenzello Esterno per circa il 70%. Soltanto in cinque Cantoni svizzeri gli abitanti risiedono completamente al di fuori della zona montana<sup>2</sup>. Le regioni di montagna, così come definite a livello statistico, non rappresentano un territorio omogeneo, per cui non tutte sono soggette a pressione in pari misura. A partire dalla definizione statistica di regione di montagna è possibile operare le seguenti differenziazioni:

- **Le aree montane lungo la dorsale alpina settentrionale e alcune parti del Ticino e del Giura** traggono un beneficio economico-sociale proporzionalmente elevato dalla possibilità di raggiungere le regioni metropolitane di Zurigo, Berna, Lugano/Bellinzona/Locarno e Losanna e dalla vicinanza ad alcuni agglomerati (ad es. Lombardia). In passato hanno goduto di uno sviluppo perlopiù positivo e possono contare su buone opportunità per il futuro.
- Anche nell'area alpina stessa i **grandi assi vallivi**<sup>3</sup> hanno assistito a una fase di sviluppo favorevole e hanno davanti a sé prospettive dinamiche, tanto che fungono sempre più da motore per le regioni limitrofe periferiche.
- Le restanti regioni costituiscono la **zona montana periferica**. Alle prese con lo sviluppo stagnante e vulnerabile del turismo, sono regioni che non beneficiano praticamente di alcun impulso proveniente da altri rami dell'economia e in genere sono colpite dal fenomeno dell'abbandono. Sono lontane dalle aree metropolitane e la struttura dell'economia è a forte impronta turistica.

L'agricoltura, pur rivestendo un ruolo importante in tutta la zona montana per la cura e la manutenzione del paesaggio rurale, ha perso peso rispetto ad altri settori (occupazione, creazione di valore) in termini di rilevanza per l'economia nazionale.

Focalizzare le misure affinché abbiano effetto

Il piano d'azione pone al centro le sfide e le esigenze delle regioni montane periferiche. Ogni ulteriore misura deve agire principalmente su tali aree, ma avere ricadute anche al di fuori di esse.

### 2.2 Identificazione delle regioni montane periferiche

Per descrivere le regioni montane periferiche si possono utilizzare **indicatori di tipo dinamico (ad es. andamento demografico, dell'occupazione o delle nascite) oppure di natura statica (ad es. accessibilità o qualità della piazza economica).**

#### Andamento demografico

Secondo le **previsioni demografiche**, nella fascia che dall'Alto Vallese spazia alle Alpi centrali fino ai Grigioni la popolazione subirà una diminuzione (cfr. Figura 1, regioni in rosso). I territori interessati sono ascrivibili in larga misura alle regioni montane periferiche.

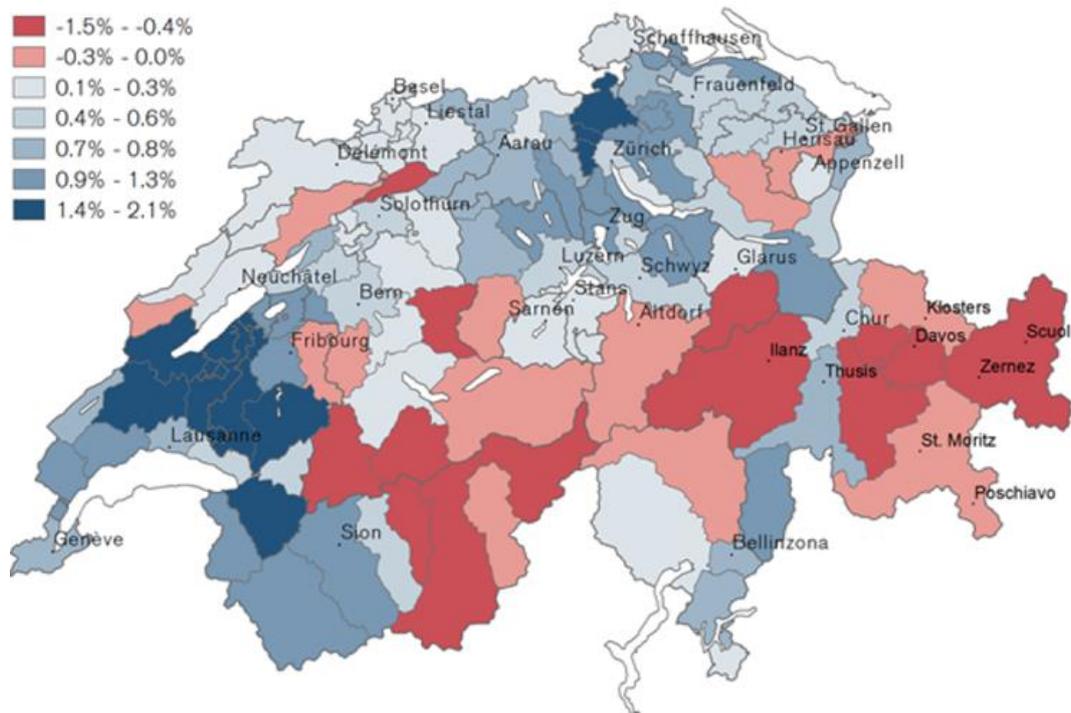
<sup>1</sup> UST: Una nuova definizione statistica di regione di montagna, 2019

<sup>2</sup> AG, GE, TG, SH, BS

<sup>3</sup> Valle del Reno, pianura della Linth-lago di Walen-Sarganserland, valle della Reuss, valle dell'Aare, Valle del Rodano, Sottoceneri, Piano di Magadino e Bassa Leventina

Figura 1

Scenario dell'andamento demografico regionale per gli anni 2014 – 2040



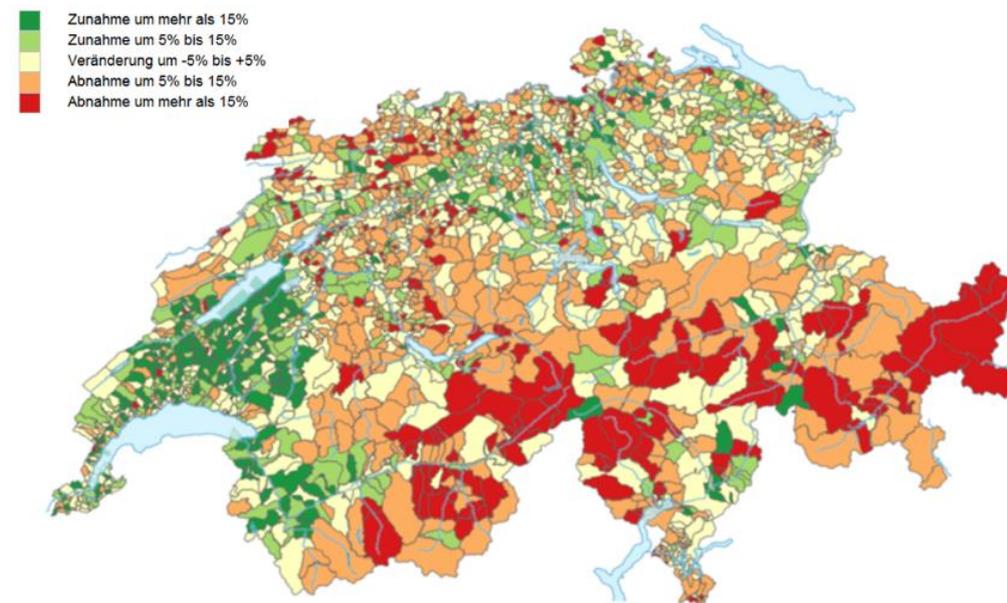
Fonte: Credit Suisse (2015): Studio regionale sul Canton Grigioni, pag. 25

### Andamento del numero di occupati

La cartina seguente mostra l'andamento del numero di occupati nella fascia d'età compresa tra 20 e 50 anni nel corso degli ultimi 8 anni. I Comuni in rosso e arancione evidenziano un calo in tal senso, e sono ubicati prevalentemente nelle regioni montane periferiche (cfr. Figura 2). Chi lavora, infatti, tende ad abbandonare questi territori.

Figura 2

Variazione del numero di occupati d'età compresa tra 20 e 49 anni nel periodo 2010 - 2018



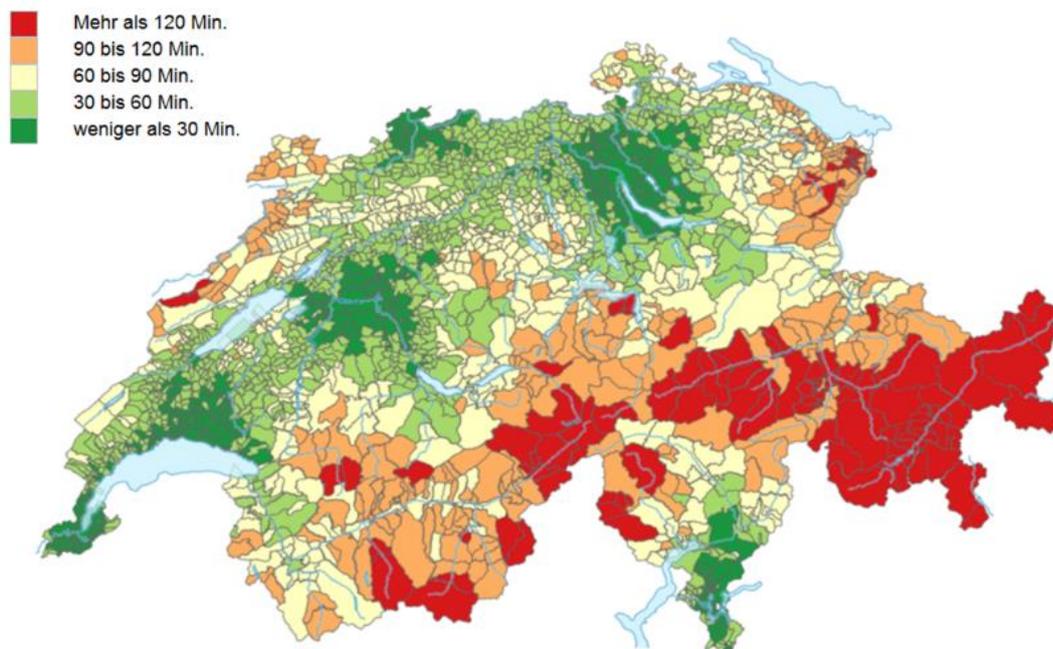
Fonte: Wirtschaftsforum Graubünden in base al dato della popolazione permanente dell'UST

### Accessibilità

La Figura 3 indica il tempo necessario per raggiungere con i mezzi pubblici le principali città delle regioni metropolitane da tutti i Comuni.

Figura 3

Tempo impiegato per raggiungere con i mezzi pubblici il più vicino capoluogo di una regione metropolitana (città di Zurigo, Ginevra, Basilea, Berna, Losanna o Lugano).



Fonte: Wirtschaftsforum Graubünden in base a UST

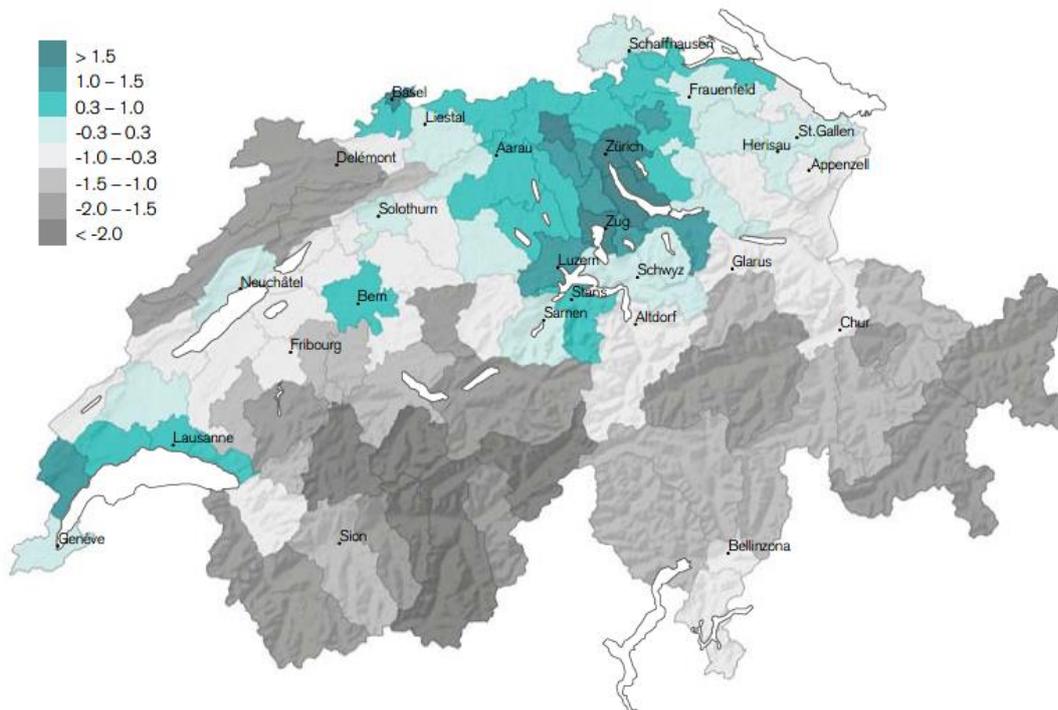
I Comuni con un basso indicatore di accessibilità (in rosso e arancione) sono localizzati prevalentemente nelle regioni montane periferiche. Si nota con particolare evidenza come essi coincidano ampiamente con i Comuni e le regioni le cui prospettive di sviluppo future sono tutt'altro che rosee (Figura 1) o che hanno subito un calo del numero di occupati (Figura 2).

### Attrattiva della piazza economica

L'indicatore della qualità della localizzazione utilizzato da Credit Suisse (cfr. Figura 4) evidenzia una situazione ampiamente sovrapponibile alla cartina dell'accessibilità dei principali centri urbani (cfr. Figura 3). L'indicatore CS tiene conto dell'accessibilità, della disponibilità di risorse altamente qualificate e dell'attrattiva fiscale per persone fisiche e giuridiche.

Figura 4

Indice della qualità della localizzazione (IQL), indice sintetico, CH = 0



Fonte: Credit Suisse (2019)

### Conclusioni:

Le **regioni montane periferiche** possono essere ben identificate attraverso indicatori di sviluppo significativi e il criterio dell'accessibilità. Esse coprono vaste zone dei Cantoni Vallese, Uri, Glarona, Ticino e Grigioni e ampie aree dell'Oberland bernese.

### 3 Motivi per sostenere le regioni di montagna

#### 3.1 Motivazione generale della politica regionale

##### 3.1.1 Approcci strategici per la gestione delle regioni a economia debole

Esistono due approcci di base

Tutti gli Stati devono affrontare la questione delle regioni economicamente più deboli. Il modus operandi della politica in tal senso può essere sostanzialmente suddiviso in due approcci.

- **«Approccio degli attori coinvolti»:** il criterio di ogni azione politica è l'aumento del benessere generale della popolazione, espresso in valori monetari attuali. Ciò significa che la politica in questione parte dall'assunto che la popolazione si sposti nelle regioni in cui sussistono le migliori prospettive di reddito.
- **«Approccio territoriale»:** la politica in questione cerca di far sì che tutti i territori del Paese siano prosperi dal punto di vista economico e sociale, affinché la popolazione non si veda costretta ad abbandonarli. Gli interventi statali sono tesi a creare i presupposti ideali per promuovere uno sviluppo positivo in tutte le regioni.

Generalmente l'azione statale persegue entrambi gli approcci, anche se in misura differente. Negli USA, ad esempio, in passato è prevalso l'«approccio degli attori coinvolti» – facilitato in tal caso dal contesto linguistico, culturale ed economico omogeneo e dalle abbondanti risorse paesaggistiche. L'approccio degli attori coinvolti implica i seguenti costi: a) i costi di migrazione per la popolazione che si trasferisce e quella che accoglie e b) i costi di ripristino e gestione per i territori abbandonati. Finché gli effetti esterni di tale approccio non vengono monetizzati, sono costi che sfuggono perlopiù al calcolo. Uno dei simboli di tale politica negli Stati Uniti è la regione della «rust belt»<sup>4</sup>.

Storicamente l'Europa è invece caratterizzata da un approccio di tipo territoriale, essendo le diverse lingue e culture da sempre un forte ostacolo alla migrazione. Con la progressiva adesione degli Stati all'Unione Europea e in particolare con l'introduzione del principio di libera circolazione delle persone, nell'UE si è venuta a creare una dinamica nettamente più spiccata in direzione dell'approccio degli attori coinvolti (ad es. migrazione dall'Europa meridionale e centrale verso l'Europa occidentale), che è andata via via rafforzandosi con l'introduzione della moneta unica. Sul fronte opposto l'UE sviluppa vari strumenti politici a supporto della strategia territoriale. Non si può ancora parlare di equilibrio tra i due approcci in Europa.

##### 3.1.2 La Svizzera ha raggiunto un notevole equilibrio tra i due approcci

La Svizzera unisce entrambi gli approcci

Di per sé, in Svizzera molto lascerebbe pensare a una prevalenza dell'approccio degli attori coinvolti. Le brevi distanze, l'assoluta libera circolazione delle persone tra i Cantoni, la moneta unica e la rete di trasporti molto sviluppata favorirebbero questo tipo di orientamento. È evidente, tuttavia, che la varietà linguistica e culturale rappresenti un freno alla dinamicità

---

<sup>4</sup> La Rust Belt ("cintura di ruggine"), in passato Manufacturing Belt, è la regione industriale più vasta e antica degli Stati Uniti. È situata nella parte nord-orientale degli USA e si estende lungo la regione dei Grandi Laghi da Chicago a Detroit, Cleveland, Cincinnati e Pittsburgh fino a raggiungere la costa orientale, lambendo le regioni metropolitane di Boston e Washington D.C. Con la crisi degli anni Settanta iniziò la transizione dalla Manufacturing Belt alla Rust Belt (rust a causa dell'industria siderurgica obsoleta), con il conseguente crollo repentino del peso economico della regione. I primi segnali di recessione, o quanto meno di una crisi strutturale, erano già comparsi verso la fine del XIX secolo, quando l'estrazione dei minerali ferrosi venne trasferita in buona parte al Lago Superiore. Fu negli anni Sessanta che ebbe inizio la vera e propria depressione, con il definitivo esodo dell'industria pesante verso i Paesi in via di sviluppo a basso costo della produzione. Nell'industria mineraria e pesante ci fu una moria di posti di lavoro. Oggi la Manufacturing Belt, quale motore dell'economia, ha lasciato spazio alla Sun Belt a sud del Paese. A livello regionale questo cambiamento strutturale ha avuto impatti differenti: città come Cincinnati o Pittsburgh hanno saputo attirare imprese tecnologiche e di servizi che hanno dato vita a numerosi nuovi posti di lavoro, mentre altre, come Detroit o Youngstown, hanno perso dagli anni Sessanta oltre la metà della loro popolazione e sono dominate da una disoccupazione, una criminalità e un degrado urbano dilaganti.

della popolazione. A rafforzare l'approccio territoriale si aggiungono inoltre il federalismo, unito alla relativa autonomia finanziaria, e le perequazioni finanziarie nazionali e cantonali. Grazie a ciò, gli enti pubblici locali dispongono di una notevole autonomia politico-finanziaria, che facilita l'adozione di una politica improntata all'autoaffermazione e alla responsabilità individuale. Le risorse territoriali fortemente limitate, inoltre, spingono il Paese a voler scongiurare lo spopolamento di vasti territori nazionali. La Svizzera ha imparato ad applicare in modo mirato entrambi gli approcci ed è costantemente impegnata a garantirne il «giusto» equilibrio. **È così che viene accettato il «traffico dei pendolari». La popolazione può continuare a risiedere nella propria regione e al contempo partecipare alla catena di valore nei luoghi a più alta potenzialità.**

Da un recente sondaggio della popolazione svizzera è emersa l'importanza che quest'ultima attribuisce all'approccio territoriale (cfr. Figura 6).

Figura 5

Atteggiamento della popolazione svizzera rispetto al principio territoriale e degli attori coinvolti (domanda posta: quale degli obiettivi politici sostiene maggiormente? N = 1023 abitanti della Svizzera al di fuori del cuore dell'area alpina)



Fonte: GFS Zurigo (2019)

### 3.1.3 Le opportunità delle regioni non sono solo condizionate dalla topografia, bensì sono influenzabili

Le opportunità delle regioni non sono solo condizionate dalla topografia, bensì sono influenzabili

Il motivo per cui alcune regioni godano di uno sviluppo favorevole mentre altre siano in perdita o rimangano insignificanti è oggetto di numerosi studi. Pare che vi siano alcuni macrofattori determinanti<sup>5</sup>:

- Le **condizioni geografiche, topografiche e geologiche** (ad es. montagne, acqua, materie prime) sono le basi che determinano lo sviluppo di una regione. Ciò che conta non è cosa una regione abbia da offrire, bensì se essa abbia da offrire ciò che in quel momento serve all'economia (mondiale). Al giorno d'oggi, ad esempio, l'energia idroelettrica ha un'estrema rilevanza sistemica, per cui l'area alpina svizzera possiede una risorsa preziosa. Se la forza idrica venisse sostituita da un'altra fonte energetica, il suo valore ne risentirebbe.
- In un mondo fondato sulla divisione del lavoro, l'**accessibilità** delle regioni ha un'importanza cruciale, fermo restando che la forma con cui essa viene realizzata dipende dal livello di tecnologia disponibile (ad es. digitalizzazione).

<sup>5</sup> L'elenco non è esaustivo

- La presenza di valide **istituzioni politiche** garantisce a una regione stabilità, sicurezza, bassi costi di produzione e capacità d'agire per resistere alla concorrenza internazionale.
- **I confini politici e culturali** (religione, lingua) favoriscono l'autoaffermazione, ma possono anche rappresentare un ostacolo allo sfruttamento delle opportunità disponibili.

Questi pochi aspetti evidenziano come l'attrattiva di una regione sia da un lato determinata dalla sua ubicazione e dalla presenza di risorse naturali, a cui tuttavia si sovrappongono svariati fattori dinamici. Mentre in passato la navigabilità delle acque aveva un'importanza cruciale per gli scambi commerciali, l'odierna società di servizi richiede treni ad alta velocità, aeroporti e potenti infrastrutture di trasmissione dei dati. **Oggi, partecipando attivamente alla configurazione dei luoghi (ad es. creazione di infrastrutture, realizzazione di insediamenti attraenti e mezzi di trasporto pubblici) molte regioni possono acquisire una funzione a valore aggiunto. La digitalizzazione pare poter consentire anche alle regioni montane periferiche di cogliere nuove opportunità.**

### 3.2 Integrazione della politica per le regioni di montagna nella Costituzione federale

Vari richiami nella  
Costituzione federale

La Costituzione federale svizzera riconosce l'importanza delle politiche regionali sulla base del principio territoriale. L'**art. 103 CF** costituisce la **base di riferimento generale per la promozione dell'economia regionale**. Vari altri articoli sollecitano la Confederazione ad allinearsi rispetto alle esigenze periferiche, il che rappresenta una chiara esortazione a considerare con particolare riguardo le regioni più deboli nelle relative politiche settoriali. Una panoramica in merito è riportata all'appendice 01.

## 4 Sintesi delle attuali linee di argomentazione in materia di politica montana e regionale della Svizzera

La promozione delle regioni di montagna è periodicamente oggetto di controversi dibattiti. Qui di seguito vengono riportate brevemente le principali linee di argomentazione.

### Pro

A livello nazionale, le riflessioni a favore del mantenimento degli insediamenti (e quindi della promozione) nelle regioni di montagna sono attualmente le seguenti:

- L'area montana occupa circa il **45% della superficie nazionale** e ospita approssimativamente il 12% della popolazione (o il 25%, se si contano anche i possessori di abitazioni secondarie).
- **Le regioni di montagna devono essere complessivamente valorizzate** e strutturate come territorio a maggiore spinta economica (pagatori netti anziché beneficiari netti, si veda il Canton Obvaldo).
- Grazie all'area montana, la Svizzera può realizzare **una bilancia commerciale turistica positiva**. Far sì che le regioni di montagna rappresentino un **luogo di ritiro per la popolazione dell'Altopiano** (ossia abitazioni secondarie e meta di gite fuoriporta) è fattibile solo a fronte di strutture economiche e sociali sane.
- Sul piano delle finanze pubbliche a tutti e tre i livelli statali, le regioni di montagna possiedono anche **aree economiche fortemente produttive** (ad es. Gstaad, St. Moritz).
- **Il raggiungimento di vari obiettivi politici** nelle regioni di montagna (ad es. utilizzazione dell'acqua come materia prima, dell'ambiente naturale, del corridoio di traffico, della produzione energetica) presuppone il fatto che la popolazione montana li condivide e li supporti attivamente – cosa possibile soltanto se anch'essa ne ricava un beneficio adeguato.
- Il popolamento dell'area montana riduce la **pressione insediativa** nell'Altopiano.
- La Svizzera trae una fetta importante della propria **identità** dalla popolazione montana e dalle regioni alpine.
- Nonostante negli ultimi decenni le regioni montane periferiche siano state sottoposte a un'elevata pressione socio-economica, i trend attuali (in particolare la digitalizzazione, la politica energetica e climatica, la ridefinizione di varie catene di fornitura) lasciano intravedere un **migliore sviluppo a lungo termine**, purché le aree non vengano abbandonate prima del tempo.

### Contro

A livello nazionale, le riflessioni contrarie al mantenimento degli insediamenti nelle regioni di montagna e a una loro promozione specifica sono attualmente le seguenti:

- Rispetto al resto della nazione<sup>6</sup>, le regioni di montagna sono tendenzialmente caratterizzate da settori a scarsa produzione di valore aggiunto.
- Gli insediamenti nelle regioni di montagna comportano tendenzialmente un costo pro capite eccessivo per le casse dello Stato a causa della scarsa densità abitativa e delle caratteristiche geografiche e topografiche sfavorevoli del territorio (in particolare gli alti costi dei collegamenti dovuti alla topografia).
- Le regioni di montagna devono essere tutelate come ambiente naturale, mitigando così almeno in parte la progressiva scomparsa di quest'ultimo nell'Altopiano.
- Con la perequazione finanziaria, a livello della Confederazione si sta già contribuendo in misura sufficiente alla compensazione nell'ambito della politica regionale.

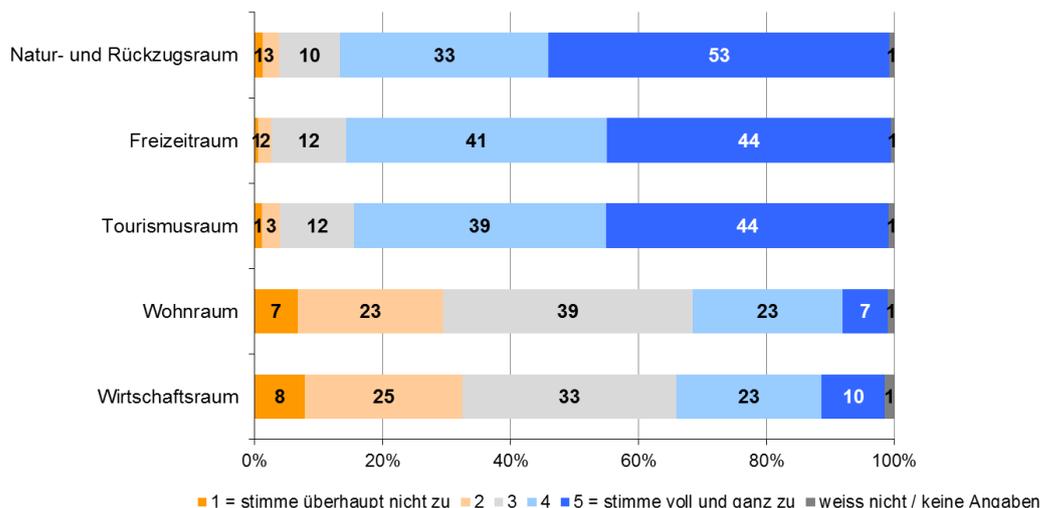
---

<sup>6</sup> Nel confronto internazionale, invece, le regioni montane svizzere evidenziano una fortissima produzione di valore aggiunto.

Dal sondaggio del SECO emerge come la popolazione svizzera sia favorevole a una promozione delle aree di montagna (cfr. Figure 7 e 8).

Figura 6

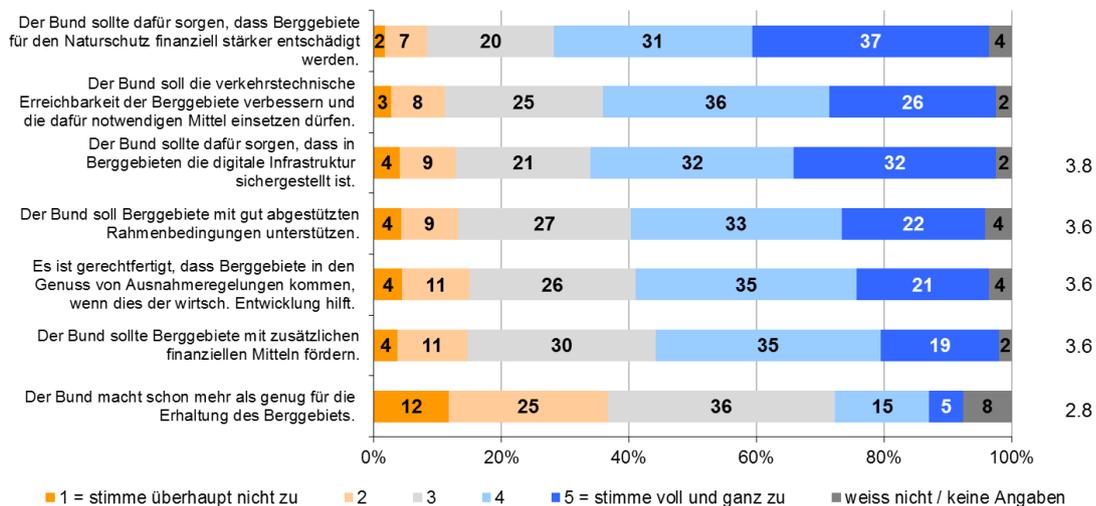
Atteggiamento della popolazione svizzera rispetto al ruolo delle aree di montagna (domanda: Quanto siete d'accordo con le seguenti affermazioni? L'area alpina oggi serve alla Svizzera per...; n = 1023 abitanti della Svizzera al di fuori del cuore dell'area alpina)



Fonte: GFS Zurigo (2019)

Figura 7

Atteggiamento della popolazione svizzera rispetto alla promozione delle aree di montagna da parte della Confederazione (domanda posta: In che misura siete d'accordo con le seguenti affermazioni? N = 1023 abitanti della Svizzera al di fuori del cuore dell'area alpina)



Fonte: GFS Zurigo (2019)

## 5 Sintesi delle numerose analisi relative alla situazione e alle opportunità della regione montana svizzera

Varie istituzioni si sono ampiamente espresse in merito alle sfide

Recentemente varie istituzioni si sono occupate dello sviluppo delle regioni di montagna e dell'area alpina, presentando una serie di analisi e valutazioni<sup>7</sup>:

- Conferenza dei governi dei Cantoni alpini (2014), rapporto «Strategia territoriale per le aree dell'arco alpino della Svizzera»
- Rapporto del Consiglio federale (2015) sulla politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane → si veda a proposito il successivo capitolo 7.
- Wirtschaftsforum Graubünden (2018), «Alptraum - Ein Blick in die Zukunft - Ableitung von Vision, Strategien und Hausaufgaben für die Bündner Politik» (in tedesco)
- Consiglio per l'assetto del territorio (2018), «Megatrends und Raumentwicklung Schweiz» (in tedesco e francese)
- Gruppo svizzero per le regioni di montagna (2019), «Die Berggebiete und ländlichen Räume 2035 – Herausforderungen und Chancen» (in tedesco)
- Avenir Suisse (2017), «Un futuro economico per le regioni di montagna» e (2020) «Valli centrali: le valli principali come assi di sviluppo delle regioni di montagna» (in tedesco)

Questi rapporti sono stati redatti indipendentemente gli uni dagli altri e consentono di acquisire una valida panoramica della tematica (se ne riporta una breve sintesi all'appendice 02). Essendo i contenuti di questi e altri studi ampiamente sovrapponibili, qui di seguito ci concentreremo su una sintesi delle diverse analisi e raccomandazioni.

### 5.1 Sintesi delle diverse analisi e raccomandazioni

Alto livello di consenso tra i vari studi in merito a contesto di riferimento e possibili soluzioni

I dati e le valutazioni frutto di questi studi consentono di ricavare la seguente sintesi:

- All'interno delle **regioni di montagna sussistono contesti differenti**. Le aree lungo la dorsale alpina settentrionale, la cui distanza dai centri urbani consente il flusso di pendolari, hanno alle spalle una fase di sviluppo socio-economico relativamente di successo e anche le loro prospettive future sono favorevoli, se non addirittura ottime. Lo stesso dicasi per alcune zone del Giura.
- I **fondovalle delle valli alpine principali (chiamati anche assi vallivi principali o valli centrali) evidenziano uno sviluppo relativamente** buono e per il futuro offrono valide opportunità di crescita dell'area montana. Fondamentale è la presenza di un mercato del lavoro ampiamente diversificato rispetto all'area alpina nel suo complesso, nonché di posti di lavoro riconducibili agli ambiti fortemente statalizzati dell'istruzione, dell'amministrazione e della sanità. Rispetto alle regioni metropolitane, il mercato del lavoro nelle valli principali continua tuttavia a essere notevolmente più ristretto e meno diversificato.
- Vi sono **sfide socio-economiche particolarmente pressanti che gravano sulle zone montane periferiche**, ossia sul territorio che dal Vallese centrale e dalle sue valli laterali segue la catena principale alpina fino a raggiungere le regioni dell'Oberland bernese, del Ticino, dei Cantoni Uri e Glarona meridionale fino a quasi tutti i Grigioni compresi, ad eccezione della Valle del Reno grigionese. Le problematiche socio-economiche sono riconducibili all'evoluzione strutturale del comparto turistico e alla persistente mancanza di possibilità occupazionali alternative, a causa delle lunghe distanze che i pendolari devono percorrere per raggiungere i mercati del lavoro integrati e diversificati delle regioni metropolitane. Tutti gli studi evidenziano come la **pressione socio-economica gravante su questa porzione di regione montana sia sensibilmente**

<sup>7</sup> Ovviamente vi sono altri studi e analisi sull'argomento, ma qui ci concentreremo sui lavori citati.

**umentata nel corso degli ultimi decenni** e come, anche per quelli a venire, le prospettive future in tal senso siano tutt'altro che rosee.

- Gli autori degli studi intravedono **assolutamente potenzialità di sviluppo a lungo termine per le regioni montane periferiche**, che si confermano essere nei settori dell'economia già esistenti, **in particolare nel turismo, nell'agricoltura, nell'idroelettrico, nella produzione energetica e nell'artigianato**. Nuova tuttavia è la **crescente opportunità**, grazie alle tecnologie digitali di interconnessione, di **studiare, vivere e spostarsi** in queste zone nelle forme più disparate, riducendo così leggermente la dipendenza unilaterale dal turismo. La pubblicazione «Alptraum» del Wirtschaftsforum Graubünden cita anche l'espressione «società post-turistica», che apre nuove, più ampie prospettive all'ipotesi di vivere e lavorare nelle regioni montane periferiche. Alla luce di queste opportunità gli studi partono dal presupposto che valga la pena lottare per preservare le zone montane periferiche come territorio residenziale, turistico ed economico.
- Tutti gli studi sottolineano **due approcci strategici** perseguibili al fine di sfruttare le potenzialità e cogliere le opportunità che offrono le regioni di montagna:
  - Da un lato occorre **mettere a sistema e incentivare le forze pubbliche e imprenditoriali presenti nelle regioni**. Indicati in tal senso sono soprattutto gli odierni programmi d'incentivazione previsti dalla Nuova politica regionale e dalla politica del turismo, sebbene questi strumenti vadano in ogni caso adeguati. In linea di principio, tuttavia, i programmi sono considerati funzionali allo scopo. Un peso significativo viene attribuito, inoltre, alla necessità di rafforzare il coordinamento nelle regioni di montagna (ad es. fusioni tra Comuni, collaborazione a livello regionale e sovraregionale, focalizzazione) al fine di superare le imminenti sfide.
  - D'altro lato si sottolinea come i soli programmi di incentivazione esistenti non saranno sufficienti ma che occorrerà migliorare alcune condizioni quadro se si vogliono creare, alla fine, prospettive autentiche per le regioni montane periferiche. Con ciò s'intendono **misure nel contesto delle politiche settoriali** quali l'accessibilità sul piano tecnico dei trasporti, la riduzione della migrazione forzata per motivi di studio («brain drain»), la copertura digitale, una pianificazione più accorta del territorio e presupposti più allettanti per l'insediamento e il pendolarismo.
- Vi è inoltre ampia unanimità di vedute sia rispetto all'analisi del contesto di riferimento sia relativamente alle prospettive future e alle modalità d'intervento opportune. Ci si chiede quindi in primo luogo con quanta rapidità si possa procedere a un'**azione mirata**, concentrandosi su **interventi che abbiano un effetto leva quanto più forte possibile**.

Anche dal punto di vista di questi studi si ritiene che l'ulteriore sviluppo della politica per le regioni di montagna debba essere finalizzato in primo luogo all'ottenimento di un impatto sulle regioni montane periferiche definite al capitolo 2.2. Il rafforzamento degli assi vallivi principali rimane di importanza cruciale per le possibilità di sviluppo di queste ultime.

## 6 Sintesi e disamina della politica attuale della Confederazione

Politica regionale suddivisa in politica degli agglomerati e P-LRB

In linea di principio la Confederazione attua la politica regionale in due ambiti. Da un lato persegue una politica degli agglomerati (AggloPol) mirante al superamento delle sfide che interessano le aree metropolitane; dall'altro, con la politica per le aree rurali e le regioni montane (P-LRB) si occupa delle sfide che colpiscono i territori al di fuori delle aree urbane.

### 6.1 Disamina dell'odierna strategia della Confederazione<sup>8</sup>

#### 6.1.1 Analisi del problema, visione e obiettivi

Sfide riconosciute correttamente, ma non sufficientemente considerate

Il rapporto del Consiglio federale sulla politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane del 2015 (P-LRB) descrive in modo esaustivo la politica regionale della Svizzera (se ne riporta una breve panoramica all'appendice 03), evidenziandone adeguatamente le sfide. Secondo il rapporto, la politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane è più che altro un portafoglio di misure cresciuto nel corso del tempo anziché una strategia coerente.

La P-LRB della Confederazione non si concentra soltanto sulle regioni di montagna alle prese con particolari sfide di natura socio-economica, bensì abbraccia tutte le aree rurali e montane. Conseguentemente è difficile formulare una strategia stringente, dal momento che le aree a cui si rivolge sono troppo differenti tra loro dal punto di vista delle sfide e delle misure adeguate da adottarsi.

Oltre a quanto previsto dalla politica regionale, vi sono infatti varie politiche settoriali che influiscono sulle opportunità e possibilità della regione montana – in particolare le politiche in materia di trasporti, di istruzione superiore, di ambiente e assetto del territorio, di energia e clima, di agricoltura e di organizzazione dell'Amministrazione federale e delle imprese parastatali.

#### 6.1.2 Strumenti

Programmi di incentivazione finanziaria ben strutturati nella politica regionale e del turismo

Il fulcro della promozione diretta delle regioni di montagna è attualmente rappresentato dalla «Nuova politica regionale» (NPR), un programma di incentivazione a favore di progetti imprenditoriali realizzati in quei territori. Di intento analogo sono gli strumenti della politica del turismo, la cui azione si esplica principalmente nelle zone di montagna, con la quale la Confederazione supporta Svizzera Turismo, la Società svizzera di credito alberghiero e il programma di promozione Innotour. Tutti questi strumenti sono oggi incontestati e rendono servizi preziosi alle regioni montane nell'ambito della promozione delle attività d'impresa.

Necessarie misure settoriali per il miglioramento della qualità della piazza economica nelle regioni montane periferiche

Accanto a questi programmi di incentivazione diretta, vi sono tuttavia anche varie politiche settoriali a livello federale che rivestono un ruolo fondamentale nella promozione delle regioni montane, pur non essendovi espressamente dedicate.

Se però si vuole seriamente migliorare la qualità della piazza economica nelle regioni meno strutturate dell'area alpina, i programmi di incentivazione finanziaria previsti dalla politica regionale e del turismo non sono sufficienti; occorrono interventi ad hoc nelle singole politiche settoriali.

A una simile conclusione sono giunti anche gli esperti nel rapporto alla base della formulazione della P-LRB.<sup>9</sup> Le misure proposte, tuttavia, sono estremamente contenute. La P-LRB, infatti, si limita a un approccio di coordinamento solo parzialmente efficace. L'unica iniziativa concreta, a livello di politica settoriale, nella P-LRB potrebbe **essere l'idea di una**

<sup>8</sup> Anche in questo capitolo si utilizzano, in maniera analoga, passaggi tratti dal rapporto «Gedanken zur Weiterentwicklung der NRP, Experten-Input zur Bearbeitung des Postulats Brand» di Peder Plarz del 2018.

<sup>9</sup> Mayer, H. et al (2014): Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz (in tedesco)

**riforma della legge sulla pianificazione del territorio.** Se finirà per rafforzare o indebolire le regioni montane dipenderà da come verrà impostata. Nella formulazione di queste raccomandazioni ci si è focalizzati più che altro su quanto politicamente fattibile e meno su ciò che serve nel lungo periodo – un approccio dal quale non ci si può aspettare effetti decisivi. Sul piano politico è molto difficile adeguare le regole a favore delle regioni di montagna, dal momento che le priorità della politica regionale sono in competizione con una molteplicità di altri interessi – alcuni dei quali molto rilevanti – rappresentati e sostenuti in Parlamento da una maggioranza di agglomerati. È quanto evidenzia anche il Consiglio federale stesso nel suo rapporto sullo stato di attuazione della politica per le aree rurali e le regioni montane del 2019.

Ciò nonostante, le regioni di montagna dovranno necessariamente cercare di definire alcune linee di indirizzo per avvicinarsi all'obiettivo di eliminazione delle disparità, il che a livello di perequazione finanziaria avrebbe ricadute positive anche sugli agglomerati. A tale scopo, andrebbe esaminato e promosso un ristretto numero di **misure concrete e realizzabili nel breve futuro che, inserite nelle politiche settoriali, consentano di migliorare la qualità della piazza economica nelle regioni di montagna.**

### 6.1.3 Conclusioni: mantenere ma integrare gli strumenti di politica regionale

Per le regioni di montagna sono necessarie ulteriori misure a livello di politica settoriale

**Con gli attuali programmi di incentivazione previsti dalle politiche regionali e del turismo,** l'odierna politica regionale della Confederazione offre un valido sostegno ai **progetti imprenditoriali e all'imprenditorialità nelle regioni di montagna. Questi programmi vanno assolutamente mantenuti.** Sono incontestati e vengono giudicati preziosi ed efficaci da Confederazione, Cantoni e altri attori di riferimento.

Per quanto riguarda il miglioramento della qualità della piazza economica attraverso l'adeguamento mirato di varie politiche settoriali, non si evidenzia alcun progresso. **Nello specifico, in materia di assetto del territorio, ambiente, trasporti e servizio pubblico bisognerebbe finalmente intervenire con misure mirate che migliorino la qualità della piazza economica soprattutto delle regioni montane periferiche.**

## 6.2 Valutazione del 2019 a cura del Consiglio federale

La sfida delle politiche settoriali a impatto territoriale

Nel 2019 il Consiglio federale ha riferito<sup>10</sup> al Parlamento in merito ai progressi compiuti nell'attuazione della politica degli agglomerati 2016+ e della politica per le aree rurali e le regioni montane. Nel suo rapporto, la Confederazione giunge alla conclusione che le sfide sono sostanzialmente rimaste identiche, ma riconosce anche che le varie **politiche settoriali a impatto territoriale** rivestono un ruolo cruciale per il conseguimento degli obiettivi sia sul fronte degli agglomerati che su quello delle aree rurali e delle regioni montane.

Al fine di migliorare il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla politica degli agglomerati e dalla politica per le aree rurali e le regioni montane, negli anni 2020 – 2024 ci si dovrà concentrare sui seguenti assi principali:

- **Maggiore mobilitazione da parte dei principali attori di riferimento:** per conseguire l'obiettivo di uno sviluppo territoriale coerente, i principali attori locali e regionali devono essere ancor più sensibilizzati e mobilitati a favore della politica degli agglomerati e della politica per le aree rurali e le regioni montane.
- **Migliore coordinamento tra le politiche settoriali rilevanti e gli obiettivi a lungo termine di AggloPol e P-LRB:** gli obiettivi delle due politiche dovrebbero confluire, con i loro rispettivi strumenti, anche nelle altre politiche federali. Gli organi esistenti, inoltre,

<sup>10</sup> Consiglio federale svizzero (2019): Rapporto sulla politica degli agglomerati 2016+ e sulla politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane

dovrebbero essere sfruttati ancor meglio di oggi ai fini del coordinamento delle politiche settoriali rilevanti. Occorre altresì una più stretta collaborazione con Cantoni e Comuni. Un ruolo cruciale in tal senso è svolto dalla Conferenza tripartita, che dovrà essere impiegata più spesso come piattaforma per le discussioni strategiche tra i livelli statali.

- **Approfondimento di tematiche a specificità territoriale, chiara individuazione e analisi del bisogno di coordinamento tra città e campagna:** in futuro la RF STC dovrà essere in grado, da un lato, di occuparsi delle problematiche specifiche degli agglomerati e delle aree rurali e montane e, dall'altro, assicurare il coordinamento e l'allineamento tra le due politiche federali. Bisognerà anche individuare con maggiore chiarezza le questioni concrete per le quali il coordinamento e la cooperazione tra le due politiche produce un valore aggiunto. Inquadrare più concretamente le tematiche aiuterà ad affrontare in maniera più mirata lo sviluppo territoriale coerente.
- **Maggiore considerazione per le tematiche attuali e, se necessario, definizione di misure integrative:** in seguito al maggiore impatto a livello territoriale di tendenze quali la rivoluzione digitale, l'individualizzazione, il mutamento demografico e il cambiamento climatico, dal 2015 in poi vari temi hanno acquisito importanza. È necessario capire quale sarà la rilevanza di queste dinamiche nei diversi territori e se la Confederazione debba definire nuove misure a perfezionamento delle due politiche – coerentemente con i rispettivi ambiti politici.

Nel 2022/23 ARE e SECO provvederanno a tracciare un bilancio complessivo della politica degli agglomerati e della politica per le aree rurali e le regioni montane, sulla cui base riferiranno nuovamente al Consiglio federale nel 2023.

## 7 Gli effetti della pandemia di Covid-19

### 7.1.1 Evoluzione in Svizzera

La pandemia di Covid-19, scoppiata in Cina sul finire del 2019, ha fatto la sua comparsa in Svizzera con l'arrivo di marzo, raggiungendo il picco a inizio aprile con oltre 1000 nuovi casi al giorno. Dalla metà di maggio si contano meno di 50 nuovi malati di Covid-19 al giorno (media di 7 giorni). A livello regionale, in Svizzera sono stati il Ticino e i Cantoni Vaud e Ginevra a essere maggiormente colpiti.

Dichiarando lo stato d'emergenza, il Consiglio federale ha potuto adottare i provvedimenti necessari a frenare la diffusione del virus Covid-19: il 17 marzo 2020 ha imposto il «lockdown» e chiuso i confini. Ha vietato l'attività didattica degli istituti di formazione, il commercio al dettaglio (ad eccezione della vendita di generi alimentari), la ristorazione, i musei e proibito lo svolgimento di manifestazioni e raduni con più di cinque persone. Ha consigliato, per quanto possibile, di lavorare da casa («Home Office»). A seguito di ciò, gli istituti di formazione sono passati a diverse forme di didattica a distanza. Dalla fine di aprile il Consiglio federale ha progressivamente allentato le misure di contenimento del virus, mentre all'interno dell'area UE-AELS, da metà giugno è stata ampiamente ripristinata la libera circolazione delle persone. Oltre i confini dell'Europa, quest'ultima rimane per il momento ancora limitata.

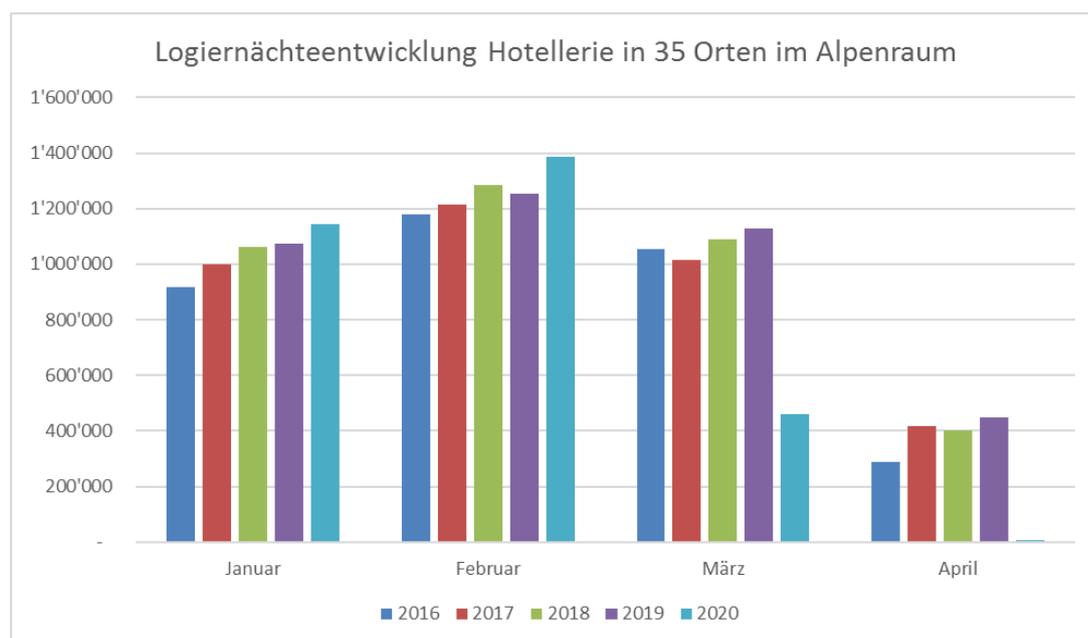
Il virus Covid-19 sta tuttora circolando a livello mondiale. In Europa il rischio di contagio può essere definito sotto controllo, benché non si escludano focolai localizzati con conseguenti possibili chiusure limitate.

Nella lotta alla malattia stanno emergendo le prime cure efficaci. È in corso su larga scala lo sviluppo di vaccini, sebbene non se ne preveda la disponibilità prima della metà del 2021. Un punto interrogativo è anche in che misura un contagio generi anticorpi che garantiscano un'immunità nel lungo periodo. Per il momento, le principali misure contro la diffusione del virus rimangono il distanziamento sociale, l'utilizzo di mascherine, il lavaggio e la sanificazione frequenti delle mani e il divieto di assembramento.

### 7.1.2 Pesantemente colpito il turismo

Figura 9:

Andamento del numero di pernottamenti nei mesi gennaio-aprile degli ultimi anni

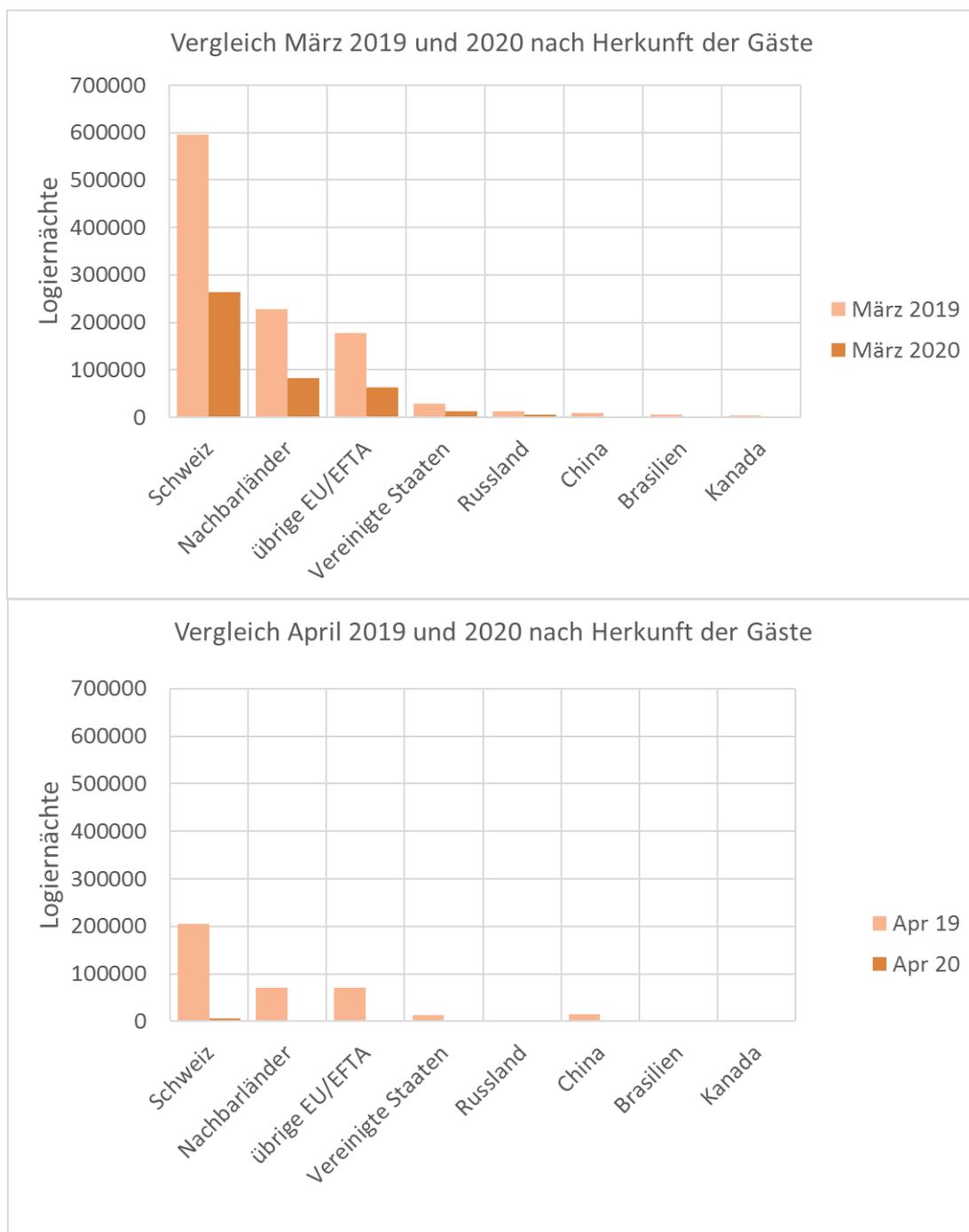


Le misure adottate dalla Confederazione (lockdown e chiusura dei confini) per contenere il virus Covid-19 hanno comportato pesanti perdite economiche per il turismo nelle regioni di montagna. Se le cifre relative ai mesi di gennaio e febbraio lasciano sperare in una buona stagione invernale, con marzo e aprile sopraggiunge un tracollo pressoché totale.

Gli ospiti presenti nelle 35 località turistiche analizzate provengono, nei mesi invernali, perlopiù dalla Svizzera, dalle nazioni limitrofe e dal resto d'Europa. Al di fuori dell'area UE/AELS, si contano soprattutto turisti da USA, Russia e Cina.

Figura 10:

Rilevanza della provenienza dei turisti nei mesi marzo e aprile



Il forte peso che la filiera del turismo possiede nell'area alpina fa sì che queste regioni siano particolarmente sensibili alle crisi internazionali. Se queste ultime non sono soltanto di natura economica, ma hanno origine da patologie altamente infettive, il rischio che la domanda

turistica crolli è elevato. Per riuscire a risollevarsi rapidamente dalle crisi, occorrono misure atte a salvaguardare un livello di liquidità sufficiente tra gli operatori turistici, oltre a modelli di servizio in grado di riconquistare in tempi brevi la fiducia della clientela. Da ultimo, la situazione a livello sanitario deve stabilizzarsi al punto tale che viaggiare non rappresenti più un problema.

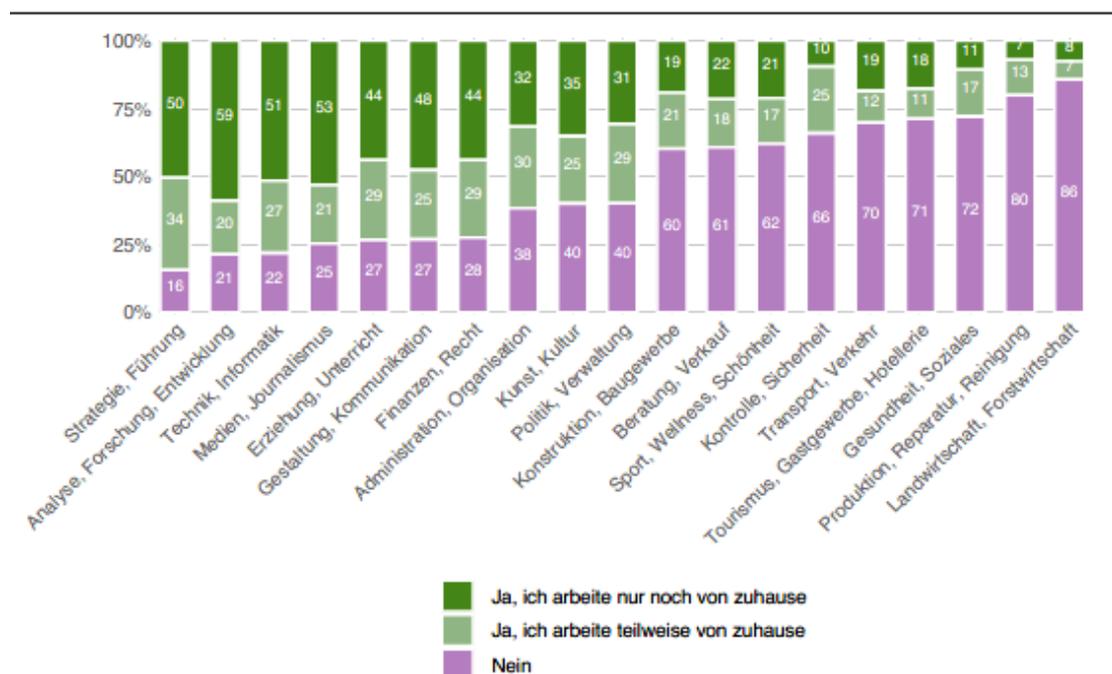
Allo stesso tempo, tuttavia, la pandemia di Covid-19 evidenzia molto chiaramente quali siano le opportunità di sviluppo per le regioni di montagna.

### 7.1.3 Il «mondo del lavoro 4.0» come nuova opportunità

Le attività che già oggi si fondano in larga misura sul digitale sono state in grado di adeguarsi in maniera flessibile alla nuova situazione. L'«Home Office» ha facilitato il rispetto del distanziamento sociale consigliato e le videoconferenze hanno fatto sì che le attività di coordinamento e concertazione rimanessero possibili anche senza riunioni in loco. In questo modo si è riusciti a contenere, in misura seppure ignota, l'impatto economico della crisi. Anche il settore dell'istruzione si è trovato in difficoltà, con la chiusura di scuole e istituti di formazione. La didattica digitale è diventata il nuovo standard in tempi di crisi, soprattutto ai livelli di formazione superiori. Il ricorso in fase d'emergenza alle possibilità digitali già esistenti nel mondo del lavoro e dell'istruzione ha fatto sì che se ne apprendesse l'uso su larga scala, per cui è prevedibile che ora l'Home Office e il «mondo del lavoro 4.0» prendano piede in tempi rapidi.

Figura 11

Attività e rilevanza dell'Home Office durante la crisi da coronavirus



«Arbeiten Sie aufgrund der Corona-Krise von zuhause aus bzw. im Home Office?» (Erwerbstätige)

Fonte: La Svizzera e la crisi da coronavirus, monitoraggio della popolazione, 7.05.2020, SRG sotomo

La Figura 11 mostra la diffusione dell'Home Office durante la crisi da coronavirus, suddivisa per attività. Si addicono al lavoro da casa soprattutto le attività che vengono svolte nei centri fortemente orientati ai servizi. Meno indicate, invece, sono quelle che afferiscono a settori tipici per le regioni di montagna.

Le possibilità digitali, e la tendenza verso il «mondo del lavoro 4.0», offrono alle regioni montane nuove potenziali opportunità. Se esse saranno in grado di creare un contesto favorevole all'Home Office o a varie forme di telelavoro, al loro interno potranno affermarsi nuovi ambiti di attività. I presupposti fondamentali a tal fine sono, in particolare, una potente infrastruttura digitale, la possibilità di affidare i figli a cure esterne alla famiglia, soluzioni abitative allettanti, spazi di co-working e adeguati collegamenti con i mezzi pubblici per i pendolari part-time. Il «mondo del lavoro 4.0» potrebbe dunque contribuire a rafforzare la resilienza economica delle regioni di montagna.

## 8 Necessaria una messa a punto della politica per le regioni di montagna della Confederazione

### 8.1 Obiettivo generale di politica regionale

Sfruttare il potenziale di tutte le regioni

La politica regionale deve garantire che tutte le regioni della Svizzera possano evolversi positivamente sul piano socio-economico. Alle regioni dev'essere consentito di valorizzare al meglio le limitate risorse territoriali del Paese, affinché ogni abitante abbia la possibilità di vivere nella regione che predilige.

### 8.2 Collegamenti

Eliminare gli svantaggi e gestire il cambiamento strutturale

Affinché tutte le regioni della Svizzera abbiano vere e proprie opportunità di sviluppo, è necessario **garantire loro un livello di accessibilità** comparabile. Da questo punto di vista la Confederazione ha la possibilità di intervenire in maniera significativa.

Considerato che la costruzione di infrastrutture viarie implica costi elevati e necessita di tempistiche di realizzazione prolungate, la qualità della piazza economica delle regioni che risultano svantaggiate sul piano tecnico dei trasporti dev'essere migliorata rapidamente e più efficacemente con misure alternative che compensino in parte gli svantaggi legati all'accessibilità sul piano dei trasporti. Fondamentale in tal senso, ad esempio, è la presenza di potenti infrastrutture digitali (reti a banda ultra larga, copertura 5G), che consentano alle regioni montane periferiche di ricevere o offrire servizi attualmente erogati perlopiù a livello centrale (ad es. didattica, ricerca, posti di lavoro ecc.).

A seguito dei mutamenti dello scenario economico in determinati settori e del conseguente cambiamento strutturale, altre regioni possono perdere prospettive (ad es. deindustrializzazione), per cui occorrono interventi specifici che le aiutino a creare nuove alternative.

Le misure della Confederazione devono essere finalizzate a sostenere le regioni affinché possano fruire delle **opportunità individuate**. Al centro dell'attenzione vi è lo sviluppo e non il mantenimento strutturale.

### 8.3 Orientamento alle opportunità future delle regioni di montagna

Ai fini dello sviluppo socio-economico delle **regioni di montagna**, vi sono **quattro aree tematiche** che nei prossimi decenni offriranno prospettive sostenibili nel lungo periodo (cfr. in merito anche il capitolo 3):

- turismo
- residenzialità: sviluppo di opzioni per i pendolari
- mondo del lavoro 4.0: opzioni grazie alla digitalizzazione
- valore delle risorse naturali (inclusa l'agricoltura)

La messa a punto delle relative politiche settoriali dovrebbe contribuire, nei prossimi vent'anni, a far sì che le aree montane possano cogliere le opportunità che emergono a loro vantaggio.

#### 8.3.1 Opportunità: turismo

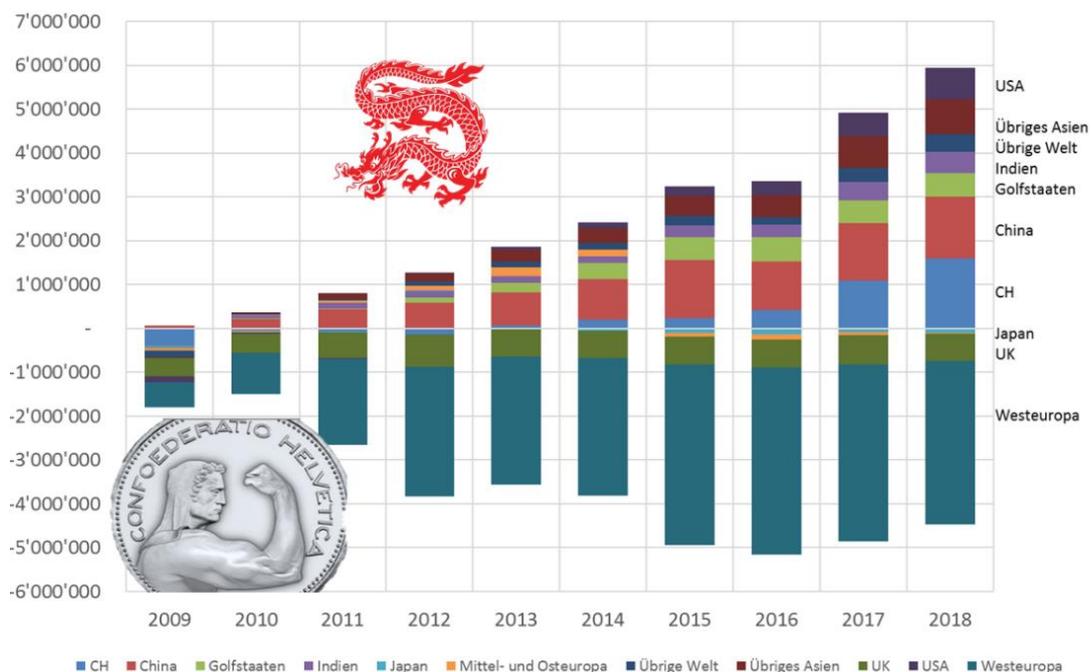
Il turismo rimarrà anche in futuro il motore dell'economia montana

Il turismo è e rimane il ramo dell'economia di gran lunga più importante dell'area montana, con declinazioni che variano da regione a regione. Da un lato vi sono grandi località turistiche di richiamo internazionale, come ad esempio Davos, Interlaken, St. Moritz o Zermatt. Dall'altro vi sono piccole località con un alto numero di abitazioni secondarie. Si tratta in questo caso di luoghi di residenza turistici, di cui le regioni di montagna sono particolarmente ricche.

Nel corso dei due decenni passati, il turismo in Svizzera ha subito un cambiamento radicale in seguito al mutamento dello scenario competitivo globale. In sostanza, l'apprezzamento del franco ha fatto sì che il turismo classico sia diventato troppo costoso per i vacanzieri europei (cfr. Figura 11). Questo svantaggio competitivo di natura strutturale ha messo sotto forte pressione tutti gli operatori turistici. Solo poche destinazioni sono riuscite a sostituire la scomparsa dei segmenti di clientela tradizionali con nuovi sbocchi. Anche laddove questa operazione è andata a buon fine, la domanda ha cambiato volto, essendovi oggi sempre più vacanzieri che, provenienti da mercati lontani, si fermano per periodi molto più brevi (Figura 12). Di conseguenza, anche gli operatori di località come Engelberg, Grindelwald o Zermatt hanno dovuto adattarsi.

Figura 12

Variazione del numero di pernottamenti alberghieri in Svizzera (dati cumulativi a partire dal 2008): gli europei evitano la Svizzera per motivi di costi e sono tendenzialmente soppiantati dai mercati lontani (che visitano il Paese anche come tappa dei loro viaggi in Europa). Le esigenze sono molto diverse.



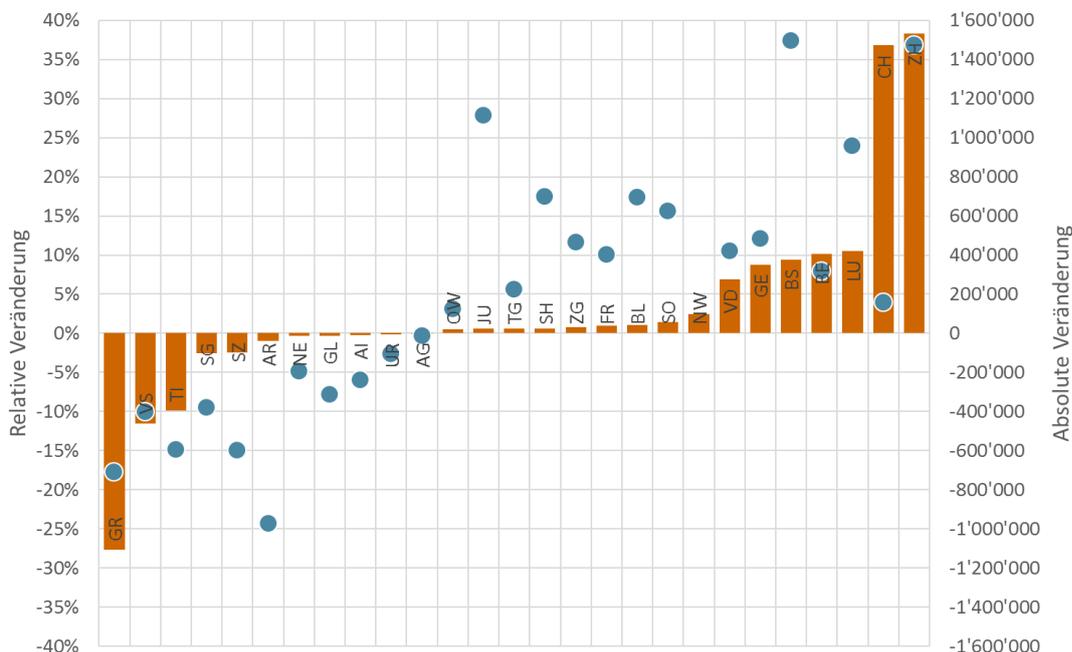
Fonte: Wirtschaftsforum Graubünden in base a UST HESTA

In Svizzera, la maggior parte delle località turistiche montane non è tuttavia riuscita a compensare il calo degli ospiti tradizionali provenienti dall'Europa (cfr. Figura 13). In passato la reazione è stata in primis quella di potenziare il business delle seconde case, riducendo la dipendenza dal turismo vacanziero tradizionale – con conseguente perdita di posti di lavoro in tali regioni.

Il cambiamento climatico comporterà, a medio/lungo termine, un ulteriore mutamento strutturale del comparto, che vedrà farne le spese soprattutto il turismo invernale a forte produzione di valore aggiunto. Uno sviluppo accelerato in tal senso potrebbe mettere fortemente sotto pressione le regioni di montagna, anche se l'internazionalizzazione del settore potrebbe offrire opportunità nel turismo estivo e nel business delle seconde case. La digitalizzazione potrebbe anche deviare il trend verso ospiti di lungo periodo, che per alcune settimane o mesi si trasferiscono in una data destinazione abbinandovi il lavoro.

Figura 8

Variatione del numero di pernottamenti alberghieri in Svizzera negli anni 2008 – 2018: lo spostamento della domanda predilige le città e abbandona le montagne sulla parte sinistra del grafico (le barre arancioni indicano la variazione assoluta, i punti blu quella relativa).



Fonte: Wirtschaftsforum Graubünden in base a UST HESTA

Attualmente, e in futuro lo sarà ancora di più, il turismo svolge un ruolo cruciale anche per attirare chi intende insediarsi nelle regioni di montagna. In linea di principio si può presumere che le località turistiche con comprensori sciistici e abbondanti infrastrutture per il tempo libero, in particolare, sono e rimarranno un polo di richiamo per coloro che scelgono di vivere e spostarsi quotidianamente verso il luogo di lavoro – anche nel caso in cui il settore turistico-ricettivo rivesta un'importanza secondaria. I luoghi di residenza turistici potrebbero essere in grado di realizzare con successo la duplice strategia turismo-residenzialità (luogo di pendolarismo part-time), purché la distanza dai principali assi vallivi della regione montana sia compatibile con gli spostamenti dei pendolari. Questa possibilità riguarda molte località turistiche – che, senza un turismo sviluppato, potrebbero beneficiare meno di una strategia improntata alla residenzialità, dal momento che spesso manca loro la massa critica per realizzare infrastrutture a misura di famiglia (scuole, asili, sanità, negozi) e per il tempo libero.

### 8.3.2 Opportunità: residenzialità – sviluppo di opzioni per i pendolari

Residenzialità e pendolarismo come possibili chiavi per la stabilizzazione e la diversificazione delle regioni montane

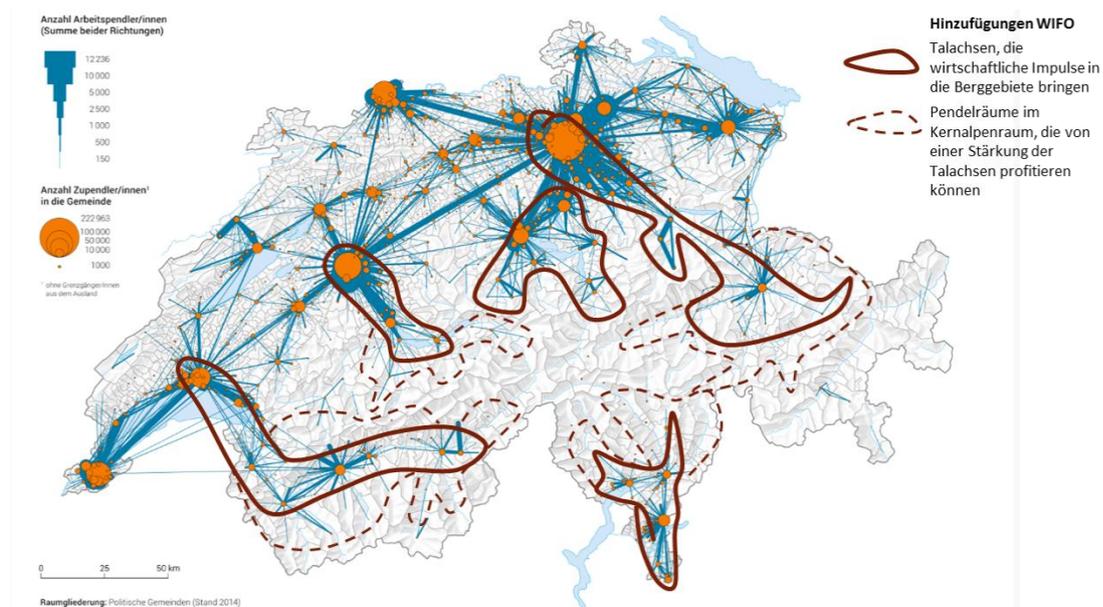
Lo sviluppo socio-economico dell'area alpina mostra come, negli ultimi decenni, molte zone abbiano avuto un'evoluzione tutt'altro che sfavorevole. Sono soprattutto le regioni ai margini dell'area alpina che hanno assistito a un miglioramento dei collegamenti viari e ferroviari con le aree metropolitane. L'elevata densità abitativa di queste ultime e i costi degli alloggi conseguentemente in aumento hanno reso il pendolarismo su tragitti sempre più lunghi un'opzione interessante a livello economico. La crescente offerta di trasporti pubblici, con frequenze sempre più ravvicinate, ha ulteriormente trainato questa evoluzione.

Qualora dovesse persistere l'andamento economico positivo della Svizzera, alcune regioni di montagna potrebbero anche avere l'opportunità di rientrare nel «raggio di distanza da pendolare» rispetto alle aree metropolitane – a condizione che i trasporti ferroviari vengano ulteriormente potenziati e si riescano a ridurre i tempi di viaggio verso le aree montane. Allo stesso tempo, occorre accelerare anche lo sviluppo delle vallate principali della regione montana (ad es. Valle del Rodano in VS, Valle del Reno grigionese in GR, rete urbana Locarno-

Bellinzona-Lugano in TI, valle urana della Reuss in UR). La presenza di assi vallivi ben sviluppati, infatti, consente a sua volta di creare posti di lavoro e opportunità didattico-formative a livello terziario per la popolazione residente nelle regioni montane periferiche (cfr. Figura 14). La CGCA (2014) e Avenir Suisse (2017 e 2020) hanno più volte ribadito questo aspetto nei loro studi. Riuscendo in tal modo a generare impulsi economici «verso monte», è possibile ridurre la dipendenza economica delle regioni montane periferiche dal comparto del turismo. Il connubio tra abitare fuori città e poter fruire di interessanti possibilità lavorative e didattico-formative a una distanza «da pendolare» contribuisce alla stabilizzazione di queste aree.

Figura 9

Principali flussi di pendolari tra i Comuni, 2014



Fonte: UST, con integrazioni a cura del Wirtschaftsforum Graubünden

### 8.3.3 Opportunità: mondo del lavoro 4.0 – opzioni grazie alla digitalizzazione

Vivere in montagna: un'opportunità grazie al binomio digitalizzazione-mutamento sociale

Durante una prima fase l'impatto della digitalizzazione sull'andamento dell'occupazione è stato perlopiù negativo, con l'automatizzazione e la centralizzazione di una molteplicità di servizi di distribuzione e attività di back-office decentralizzate. Questa dinamica ha interessato vasti ambiti dell'economia, dal traffico di pagamenti delle banche ai reparti di back-office delle assicurazioni, da servizi vari delle poste e telecomunicazioni al comando delle centrali elettriche. La conseguenza è stata una perdita di posti di lavoro per la popolazione locale che, rispetto al turismo, spesso richiedevano qualifiche superiori ed erano meglio retribuiti. Con la scomparsa di questi posti, nelle regioni montane è venuta a ridursi, in parte notevolmente, anche la gamma di possibilità lavorative. L'opzione del telelavoro – ossia vivere in montagna e lavorare in back-office o a un call center dal computer – che negli anni Ottanta era stata oggetto di dibattito nella scienza regionale, purtroppo non ha ancora preso piede.

Attualmente l'economia e la società stanno attraversando la seconda fase della digitalizzazione, che vede farsi avanti ipotesi relative a nuovi mondi professionali e a come essi si concretizzeranno. Il «mondo del lavoro 4.0» presuppone strutture nettamente più decentralizzate; la stessa organizzazione dei processi potrebbe esulare dai confini dell'impresa. La crisi dettata dal coronavirus ha catapultato da un giorno all'altro interi segmenti dell'economia in questa nuova realtà lavorativa. Le esperienze maturate in tal senso possono velocizzare la creazione di strutture lavorative decentralizzate<sup>11</sup>. Il grande progresso compiuto nei collegamenti in rete e nelle modalità di trasmissione dei dati, infatti, consente

<sup>11</sup> Home Office, spazi di co-working e altre possibili forme

oggi di lavorare anche a distanza e di essere presenti presso le sedi aziendali solo sporadicamente.

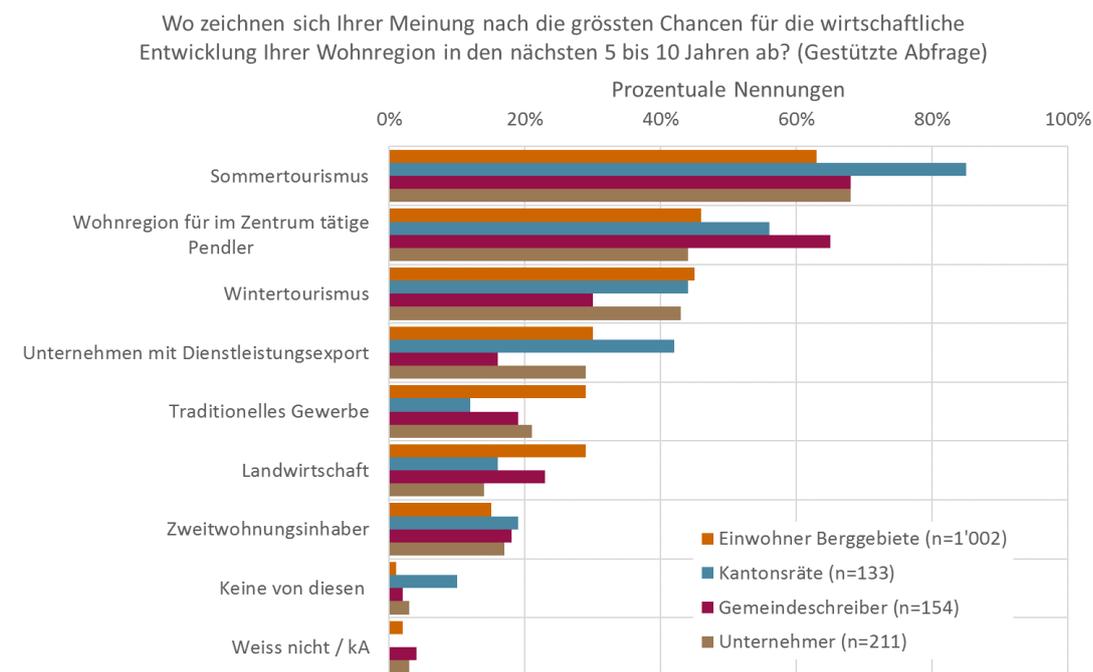
È evidente anche che il cambiamento sociale supporta idee e modelli mutuati dal mondo del lavoro 4.0. La tendenza verso una ripartizione delle responsabilità familiari tra uomo e donna e, di conseguenza, verso un maggiore lavoro part-time e la crescente richiesta di soluzioni esterne alla famiglia per l'affidamento dei propri figli sono alcuni degli aspetti che caratterizzano i futuri mondi del lavoro. Ne conseguono nuove opportunità per la periferia, che possono essere colte a condizione che le infrastrutture digitali vengano rapidamente potenziate, che nelle aree periferiche si riesca a configurare un contesto residenziale e lavorativo in linea con le esigenze moderne e che sia data la possibilità di vivere un turismo di prossimità, fatto di esperienze nella natura e di svago.

Se invece non si riuscirà a prendere parte allo sviluppo con il potenziamento tempestivo di un'infrastruttura digitale performante (copertura a banda ultra larga, rete 5G), l'attrattiva – in termini relativi – della piazza economica della periferia si deteriorerà rapidamente. Dinanzi a un simile scenario, le imprese delle regioni di montagna sarebbero in ogni caso costrette a trasferirsi altrove, se vorranno cavalcare l'onda della digitalizzazione.<sup>12</sup> Anche il turismo dipenderà sempre più da velocità di trasmissione dei dati elevate, se vorrà stare al passo con le moderne esigenze della clientela.

Il sondaggio condotto dalla Confederazione tra la popolazione delle regioni montane indica che l'opportunità di fare della montagna il proprio luogo di dimora futuro è considerata molto elevata (cfr. Figura 15).

Figura 10

Valutazione delle opportunità per le regioni montane da parte dei loro abitanti



Fonte: Wirtschaftsforum Graubünden in base a GFS Zurigo (2019)

<sup>12</sup> Kuster, J. / Bösch, L. / Heimsch, F. / Rach, M. (2019): Breitbanderschliessung in den Zielgebieten der Regionalpolitik (in tedesco)

### 8.3.4 Opportunità: valore delle risorse naturali

Il valore delle risorse naturali nell'area alpina dovrebbe aumentare

La valorizzazione delle risorse naturali disponibili nelle regioni montane rimane un'opportunità. Fondamentali in tal senso sono la produzione idroelettrica e altre forme di energia rinnovabile (soprattutto l'energia solare e, in parte, eolica). Anche la salvaguardia consapevole delle aree naturali e paesaggistiche può offrire opportunità a livello localizzato (cfr. Figura 16).

Probabilmente, tuttavia, la valorizzazione delle risorse naturali non porterà a molti nuovi posti di lavoro, essendo la produzione energetica già altamente automatizzata e centralizzata. L'ampliamento delle zone protette (ad es. parchi regionali, parchi nazionali) è, per definizione, finalizzato alla tutela e al non sfruttamento, per cui rappresenta in sostanza una limitazione dell'uso del territorio sul piano regionale a fini agricoli e forestali o turistici. Questi parchi, oltre ad avere senso soltanto a livello puntuale, contribuiscono alla nascita di posti di lavoro in misura solo limitata.

Dalla produzione idroelettrica ci si può aspettare ancora un valore aggiunto molto rilevante: le risorse idriche necessarie a tal fine e le aree occupate, infatti, devono essere indennizzate, e le regioni di montagna hanno altresì la possibilità di concordare come partecipare alla catena di valore (ad esempio tramite il canone per i diritti d'acqua, forniture elettriche a prezzi vantaggiosi e le riversioni). Gli introiti così generati confluiscono perlopiù nelle casse dello Stato, che in tal modo può coprire parte della spesa pubblica, il che contribuisce in maniera significativa alla stabilizzazione delle infrastrutture pubbliche nelle regioni di montagna.

Dal punto di vista economico, al momento la costituzione di riserve naturali e paesaggistiche non sta aiutando granché le regioni di montagna, anzi, in alcuni casi implica la rinuncia ad altre opportunità di creazione di valore – motivo per cui simili progetti sono visti con estremo occhio critico e vengono considerati una limitazione. Crescendo di numero, inoltre, questi parchi vedono relativizzarsi la loro esclusività. Se si riuscisse invece a sviluppare dei meccanismi per cui le regioni di montagna potessero ricavarne un vantaggio anche finanziario, si aumenterebbe il grado di consenso che, a sua volta, potrebbe generare nuovi impulsi nelle zone più periferiche.

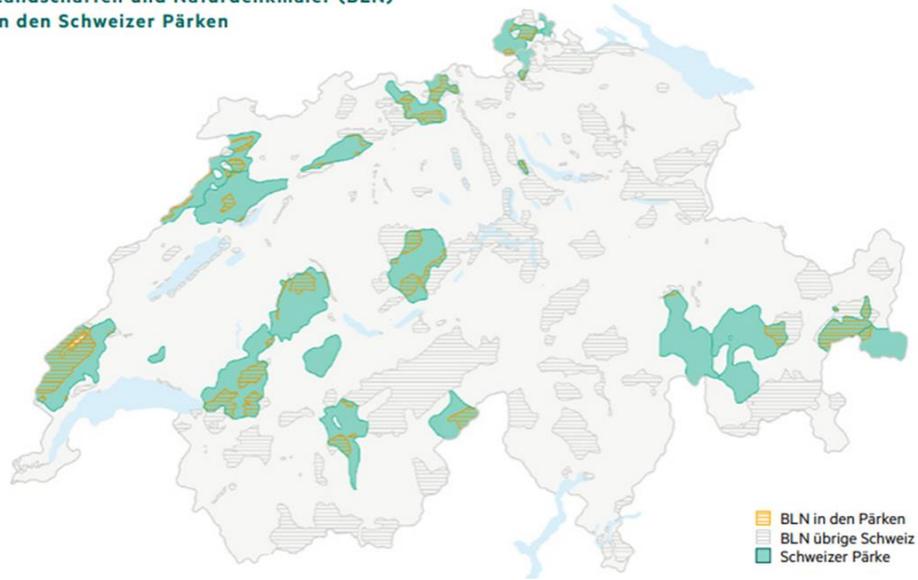
Tutela delle risorse attraverso la gestione degli effetti del cambiamento climatico e l'agricoltura

I cambiamenti climatici interessano in maniera particolare le aree di montagna, e influenzano soprattutto il bilancio idrico e la dinamica dell'erosione. Sono necessarie misure atte a evitare danni agli insediamenti abitativi e alle infrastrutture anche a valle. Per le regioni di montagna, molti interventi mirati a gestire e contenere le conseguenze del cambiamento climatico hanno un impatto anche sull'occupazione. L'agricoltura e l'allevamento del bestiame con foraggi autoctoni, inoltre, continuano a rivestire un'importanza cruciale. La gestione regolare degli alpeggi e delle superfici a uso agricolo, infatti, è importante per limitare l'evaporazione dell'acqua, considerato che in estate e in autunno le precipitazioni tenderanno a farsi meno frequenti. In cambio, la frescura delle regioni di montagna si trasformerà in una nuova opportunità per il turismo, essendo sempre più ricercata per fuggire alla crescente afa nelle valli.

Figura 11

Panoramica dei paesaggi di rilevanza naturale nell'inventario federale

**Landschaften und Naturdenkmäler (BLN)  
in den Schweizer Pärken**



Fonte: Rete dei parchi svizzeri (01/2019), in base ai dati della Rete dei parchi svizzeri e dell'Ufficio federale dell'ambiente UFAM, swisstopo

## 9 Orientamenti strategici della politica per le regioni di montagna

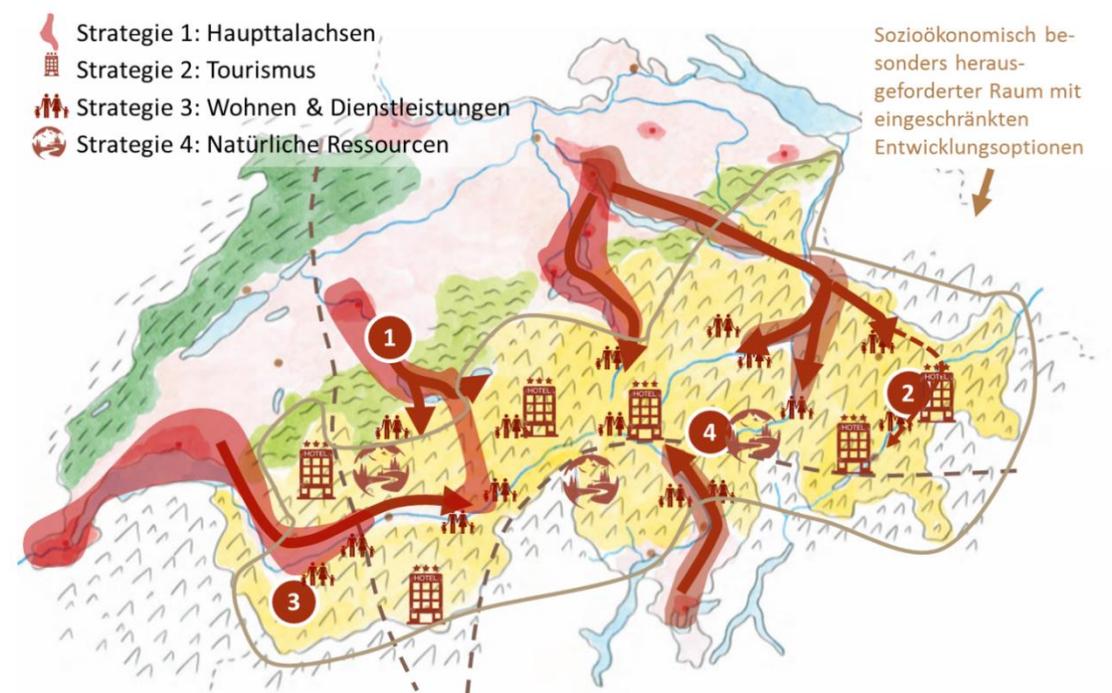
Quattro orientamenti strategici

Il contesto ampiamente analizzato e le opportunità descritte sfociano in **quattro orientamenti strategici** che la Confederazione dovrebbe seguire insieme ai Cantoni per dare nuovi impulsi alle regioni di montagna (cfr. anche Figura 17):

1. **Rafforzamento degli assi vallivi principali**
2. **Sviluppo flessibile del turismo**
3. **Ridefinizione di lavoro e residenzialità**
4. **Valorizzazione delle risorse naturali**

Figura 12

Panoramica della strategia proposta



Fonte: Wirtschaftsforum Graubünden

### 9.1.1 Orientamento strategico 1: «Rafforzamento degli assi vallivi principali»

Gli assi vallivi principali trasferiscono gli impulsi dei centri alle regioni di montagna

Come ripetutamente evidenziato dalla CGCA e da Avenir Suisse, gli assi vallivi principali rappresentano una grande opportunità a livello di politica regionale. Essi, infatti, sono in grado di recepire gli impulsi provenienti dalle regioni metropolitane e trasferirli nelle regioni di montagna.<sup>13</sup> Questi centri partecipano dunque in primo luogo al mercato del lavoro interregionale. In secondo luogo, per diversificare gli sbocchi e quindi offrire alla popolazione un ricco ventaglio di opzioni lavorative, i centri lungo gli assi vallivi devono poter potenziare la loro funzione in tal senso. Gli assi vallivi principali vanno concepiti e integrati come parte della rete urbana della Svizzera, affinché possano svilupparsi tanto quanto le città dell'Altopiano. I centri urbani lungo gli assi vallivi principali offrono pertanto un'alternativa al turismo sotto forma di posti di lavoro diversificati, raggiungibili dai pendolari provenienti da vaste zone nel cuore dell'area alpina.

<sup>13</sup> Si confrontino in merito le basi teoriche contenute nello studio di Avenir Suisse «Zentrumtälern: Die Haupttäler als Ballungsräume und Entwicklungsachsen des Berggebietes»

**Le principali leve della Confederazione sono:**

- **Rafforzamento delle attività delle università lungo gli assi vallivi:** l'abbandono delle regioni di montagna da parte dei giovani a causa delle scarse possibilità di formazione terziaria disponibili viene chiamato brain drain e rappresenta uno dei principali ostacoli allo sviluppo socio-economico delle aree montane. Sebbene non sia possibile eliminare totalmente questa problematica, si può senz'altro ridurre la fuga di cervelli creando rapidamente più offerte formative professionalizzanti da erogare in forma digitale e, in parallelo, creando più presidi dell'offerta formativa professionalizzante lungo i principali assi vallivi delle regioni montane. La Confederazione può contribuire in maniera determinante in tal senso, nell'ambito della politica e del finanziamento dell'istruzione superiore.
- **Miglioramento dell'accessibilità all'interno della rete urbana della Svizzera (regioni metropolitane – assi vallivi (soprattutto mezzi pubblici)): per trasferire impulsi delle regioni metropolitane alle zone di montagna, è fondamentale che i tempi di viaggio** tra i centri degli assi vallivi e le principali città delle regioni metropolitane possano essere ridotti «a misura di pendolare», ossia a circa 45 minuti al massimo. In questo modo, i mercati del lavoro vengono collegati tra loro e gli impulsi possono fluire in entrambe le direzioni. Alla Confederazione spetta in tal caso un ruolo determinante nella configurazione della mobilità ferroviaria.
- **Migliorando i collegamenti che, dalle regioni di montagna,** portano verso i centri del mercato del lavoro a valle, si possono incrementare le possibilità di assunzione all'interno delle aree montane. Si tratta di trovare nuove soluzioni di mobilità che migliorino i tempi di viaggio, le frequenze delle corse dei mezzi pubblici e la disponibilità nelle ore diurne. In molte località sono ipotizzabili anche soluzioni innovative alternative a livello di mezzi pubblici, come ad esempio impianti a fune o modelli presi in prestito dalla Sharing Economy. La Confederazione può intervenire fissando le dovute priorità nel finanziare il potenziamento dei trasporti pubblici e contribuendo all'individuazione delle soluzioni tecniche.
- **Trasferimento dei servizi federali nei centri degli assi vallivi:** quale misura di politica regionale, la Confederazione deve trasferire parte delle mansioni federali nelle principali vallate delle regioni montane (ossia Valle del Rodano, Valle del Reno grigionese e area di Bellinzona) o realizzare parte della crescita dei propri servizi in queste regioni. L'evoluzione del «mondo del lavoro 4.0» offre in tal senso nuovi approcci. Localizzando più mansioni federali nelle vallate principali, si diversifica il mercato del lavoro regionale e si creano numerosi nuovi spunti per lo sviluppo locale.

**Esempio: Glarona**

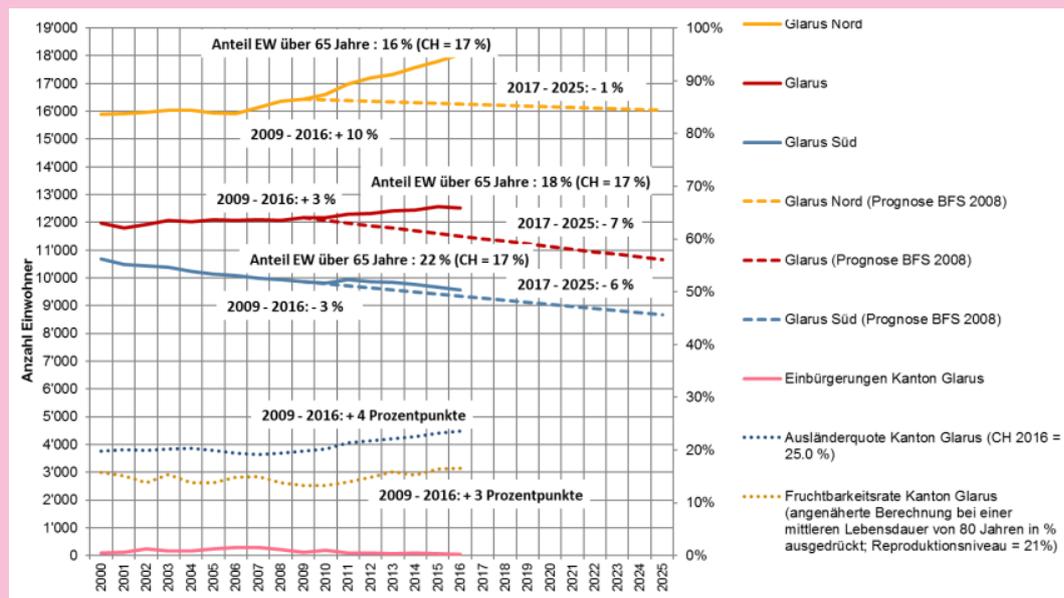
L'importanza della strategia per il rafforzamento degli assi vallivi principali può essere illustrata molto efficacemente sull'esempio del Canton Glarona e della sua strategia di sviluppo territoriale. Il Canton Glarona consta di tre Comuni, Glarona Nord, Glarona e Glarona Sud. I primi due sono ancora a distanza accettabile dall'area metropolitana di Zurigo, per cui riescono a captare gli impulsi di crescita provenienti da essa. Non hanno infatti neppure le tipiche problematiche economiche di una regione di montagna così come definita nel presente rapporto.

Diversa, invece, è la situazione di Glarona Sud. Il Comune si trova nella classica situazione della regione di montagna qui descritta: deve fare i conti con previsioni demografiche in calo e uno sviluppo generalmente sfavorevole (cfr. fig. A), oltre che con l'esodo dei giovani e della popolazione attiva (cfr. fig. B) – in parte verso Glarona Nord, in parte verso l'area metropolitana di Zurigo. Se si vuole stabilizzare lo sviluppo di Glarona Sud, si deve optare per una delle seguenti varianti:

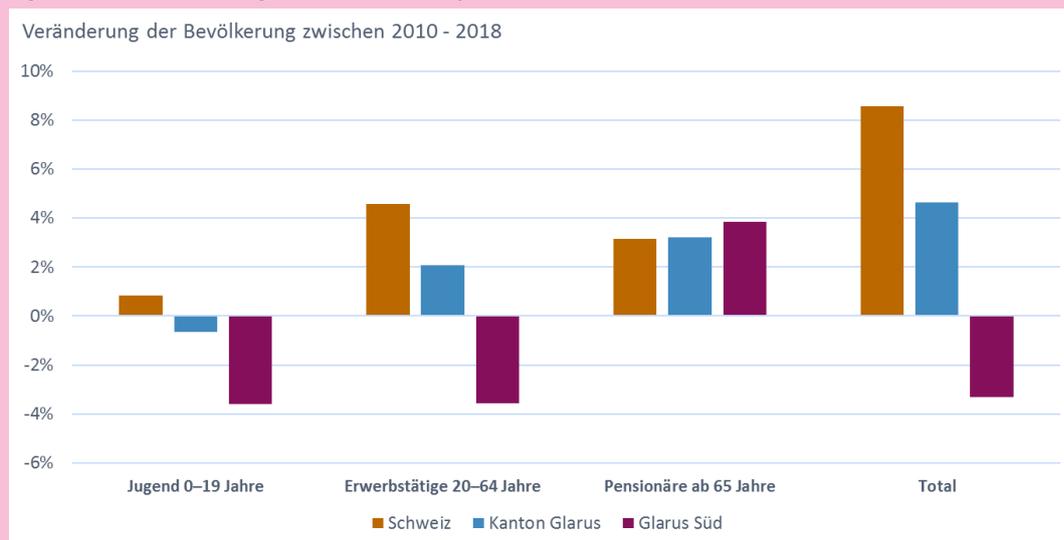
- a. aumento dei posti di lavoro a Glarona Sud (industria e turismo)
- b. aumento dei posti di lavoro nella pianura della Linth, fino a Glarona
- c. miglioramento dei collegamenti da Glarona Sud verso la pianura della Linth / Zurigo
- d. miglioramento della qualità abitativa a Glarona Sud

La variante a è quella più difficile da realizzare, poiché richiede che ci si opponga a tendenze e forze di mercato. La variante b è già in corso, mentre con le varianti c e d Glarona Sud potrebbe cercare di partecipare agli impulsi che già esistono nella pianura della Linth.

**Fig. A: Andamento e previsioni demografiche (popolazione costante); naturalizzazioni, percentuale di stranieri e tasso di fertilità**



**Fig. B: Andamento demografico 2010 – 2018 per fasce d'età**



Fonte: Hanser Consulting<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Hanser Consulting (2018): Strategie Standortförderung 2019+ Kanton Glarus, Ziele, Stossrichtung und Massnahmen

### 9.1.2 Orientamento strategico 2: «Sviluppo flessibile del turismo»

L'attività economica di gran lunga più importante nelle regioni di montagna è il turismo, che offre ampie possibilità di lavoro alla popolazione montana e rappresenta altresì la base per l'attrattiva delle località sede di abitazioni principali e secondarie. Questa situazione non è destinata a cambiare nell'immediato futuro.

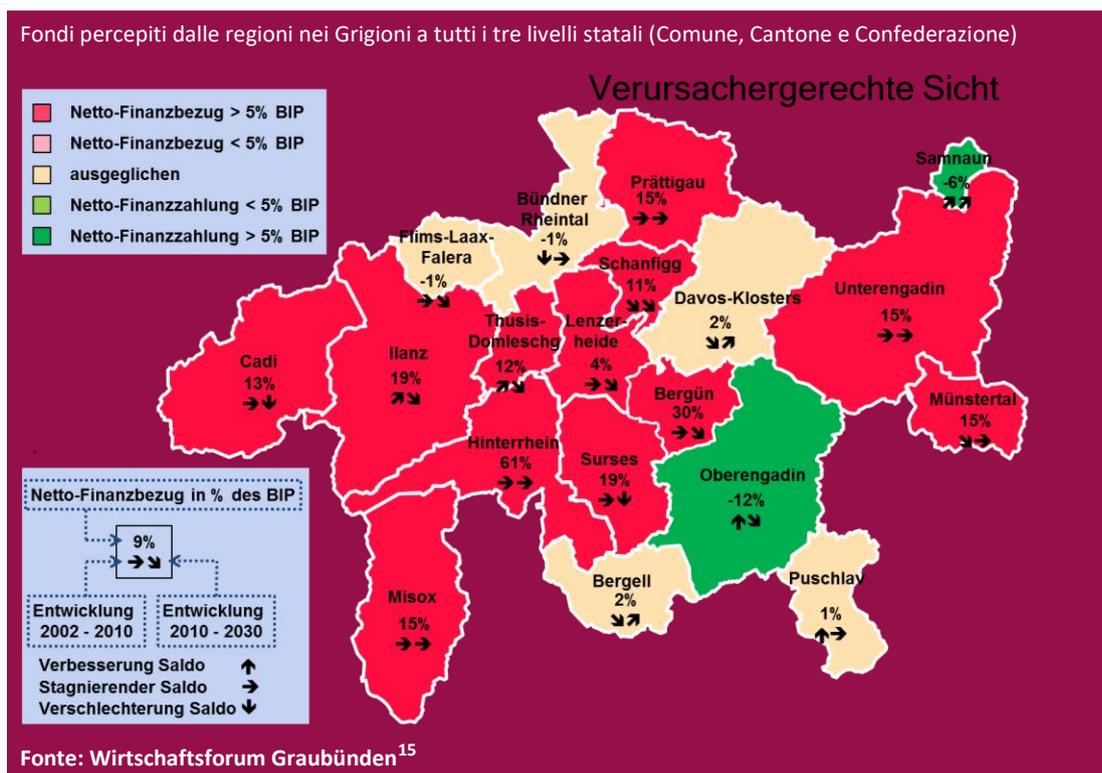
Affinché le regioni di montagna siano messe in condizione di funzionare in un orizzonte di lungo periodo, il turismo deve potersi ulteriormente sviluppare e adattare alle nuove sfide. Con gli elevati costi di produzione della Svizzera e i rischi e le opportunità derivanti dal cambiamento climatico, il turismo si trova dinanzi a notevoli difficoltà. L'odierno stallo socio-economico delle regioni di montagna è anche legato, in ultima analisi, alla necessità di adeguamento del comparto turistico. Oggi, tuttavia, per turismo non s'intendono soltanto hotel e impianti di risalita. Va considerata anche la molteplicità di abitazioni secondarie in montagna, che spesso offrono uno spunto per concepire e sviluppare le località non solo come mere destinazioni turistiche, bensì anche come luoghi di residenza turistici. Il settore turistico-ricettivo, inoltre, è animato da un particolare dinamismo, che vede nascere sempre nuove forme di ospitalità. Occorre adeguarsi al continuo e rapido mutamento delle esigenze della domanda, il che tuttavia richiede un maggiore margine di manovra nelle legislazioni settoriali.

#### Le principali leve della Confederazione sono:

- **Flessibilizzazione nel quadro della legge sulla pianificazione del territorio:** in futuro occorreranno regole di pianificazione del territorio al di fuori della zona edificabile che siano più compatibili con il turismo e consentano, in generale, una gestione più intelligente del paesaggio.
- **Messa a punto della legge sulle abitazioni secondarie:** la legge sulle abitazioni secondarie prevede già oggi varie possibilità per la configurazione degli insediamenti e lo sviluppo dell'industria alberghiera nelle località turistiche. Questi incentivi, tuttavia, vanno ulteriormente messi a punto affinché si possa tenere conto della trasformazione che sta attraversando il comparto turistico-ricettivo. Occorre definire soluzioni adeguate senza pregiudicare la finalità della legge sulle abitazioni secondarie.
- **Costante adeguamento della promozione turistica alle esigenze della domanda:** la Confederazione dispone (con la nuova politica regionale, Innotour, SCA e Svizzera Turismo) di un ventaglio consolidato di strumenti finalizzati alla promozione turistica, che tuttavia vanno periodicamente adeguati al mutare delle esigenze.

#### Esempio: Grigioni

Spesso il turismo viene definito un settore a scarso valore aggiunto. Gli esempi di St. Moritz e Samnaun, tuttavia, evidenziano come – per quanto riguarda la Svizzera – esso sia in grado di trasformare regioni periferiche in veri e propri motori dell'economia. Da alcuni studi a cura del Wirtschaftsforum Graubünden emerge infatti che l'Alta Engadina (calcolato su tutti i tre livelli statali) genera più introiti per lo Stato di quanto a quest'ultimo costi mantenere la regione. Lo stesso dicasi per Samnaun, pur tenendo conto delle agevolazioni statali legate alla zona franca. Anche le località turistiche grigionesi Flims-Laax-Falera e Davos-Klosters riescono, grazie al turismo, a pareggiare il saldo della bilancia economica. L'obiettivo dev'essere far sì che, nella cartina sottostante, la maggior parte delle regioni turistiche e delle regioni dell'area alpina siano colorate di verde.



### 9.1.3 Orientamento strategico 3: «Ridefinizione di lavoro e residenzialità»

Attività complementari al turismo

Attraverso l'interazione tra digitalizzazione, crescente mobilità e mutate esigenze/comportamenti sociali, vivere e lavorare nelle regioni di montagna potrà acquistare nuovamente importanza in futuro. Le forme più probabili saranno, a nostro avviso, le seguenti:

- Maggiore utilizzo dell'**abitazione secondaria con l'avanzare dell'età** e ripartizione più frequente del fulcro della propria vita su due luoghi, un trend che trova conferma nelle statistiche attuali.
- **Minore esodo delle famiglie** che, grazie alla possibilità di abbinare un crescente Home Office a una mole di lavoro meno impegnativa, possono concepire anche un altro percorso di crescita professionale. Allo stesso modo, con le offerte didattico-formative digitali si può contrastare la fuga di giovani cervelli.
- Con la diffusione dei **modelli freelance**, i professionisti possono lavorare sempre più spesso da casa, il che consente a persone e famiglie amanti della montagna di scegliere lì il proprio domicilio, ad es. nei pressi di infrastrutture per il tempo libero (montane) ben sviluppate.

Per poter sfruttare meglio questo potenziale in futuro, è necessario tuttavia creare i seguenti presupposti:

- Potenziare le infrastrutture per le famiglie (in particolare scuole elementari, asili, sanità, buoni collegamenti con i mezzi pubblici, possibilmente nessun ostacolo all'afflusso e deflusso).
- Potenziare la rete dati affinché sia efficiente quanto quella nei centri.
- Migliorare costantemente le infrastrutture dei trasporti al fine di ridurre i tempi di percorrenza verso i centri.
- Costi delle abitazioni e oneri fiscali (più) favorevoli rispetto ai centri.

<sup>15</sup> Wirtschaftsforum Graubünden (2014): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Graubündens, Bedeutung der öffentlichen Finanztransfers für Graubünden und seine Gebiete.

- E, non da ultimo, ci vogliono persone disposte a vivere nelle regioni di montagna.

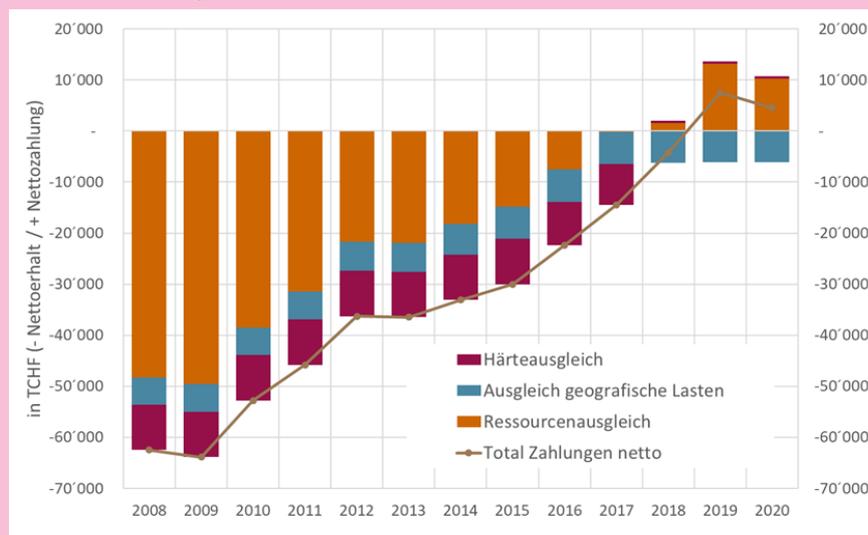
**Le principali leve della Confederazione sono:**

- La Confederazione, avendo la competenza in materia di **telecomunicazioni**, può influire in maniera determinante sul potenziamento delle capacità digitali. Spetta a lei, infatti, formulare il mandato di servizio universale di Swisscom. Quello attualmente in vigore è meno ambizioso rispetto agli obiettivi dell'UE in materia di servizi digitali di base. Nelle regioni di montagna, le larghezze di banda disponibili devono crescere quasi tanto rapidamente quanto nei centri, se si vuole evitarne l'isolamento.
- La Confederazione riveste un ruolo determinante nello **sviluppo dei trasporti pubblici**. Il loro potenziamento e adeguamento al progresso tecnologico contribuisce a incrementare l'attrattiva delle regioni di montagna come luogo in cui vivere. Si tratta principalmente di collegare meglio tra loro i mercati del lavoro intorno agli assi vallivi e con la valle stessa. A tal fine occorrono tempi di viaggio più brevi, maggiore disponibilità delle offerte anche in orari non di punta, frequenze più ravvicinate.
- Se si vogliono incentivare le aziende di servizi a insediarsi nelle regioni di montagna, le si può sostenere con un regime fiscale favorevole. Pur non essendo compito precipuo della Confederazione, essa può comunque rafforzare le strategie dei Cantoni e dei Comuni in tal senso con **agevolazioni fiscali sussidiarie** mirate.
- Assicurare le **infrastrutture per le famiglie** dovrebbe rientrare principalmente nella sfera di competenza di Comuni e Cantoni. In ogni caso, tuttavia, la Confederazione può intervenire con misure mirate a sostegno di tali attività, come già fa per tutta la Svizzera con il finanziamento degli asili nido.
- La Confederazione stessa può incentivare, nel proprio ambito, soluzioni di telelavoro in Home Office o spazi di co-working, fornendo così un contributo tutt'altro che insignificante alla **diffusione del mondo del lavoro 4.0** nell'Amministrazione federale.

**Esempio: Obvaldo**

L'esempio del Canton Obvaldo mostra che il destino socio-economico delle regioni di montagna non è scolpito nella pietra, ma può essere modificato con una politica lungimirante.

**Versamenti di compensazione finanziaria Canton Obvaldo**



Fonte: Wirtschaftsforum Graubünden in base ad AFF <sup>16</sup>

Le risorse naturali stabilizzano le regioni di montagna

#### 9.1.4 Orientamento strategico 4: «Valorizzazione delle risorse naturali»

A differenza dell'Altopiano, l'area alpina dispone di ampie risorse paesaggistiche che non possono essere utilizzate né a fini di insediamento né per un'agricoltura di tipo intensivo. Dal punto di vista economico, questa risorsa viene attualmente sfruttata dalle regioni di montagna per il turismo e, in modo puntuale, l'idroelettrico.

Occorre conciliare al meglio gli interessi di tutela e utilizzazione. È chiaro che il turismo e l'idroelettrico rivestano un ruolo decisivo per lo sviluppo socio-economico. Rispetto allo sfruttamento della forza idrica e al turismo, che fungono da motori principali dell'economia regionale, gli ulteriori requisiti di tutela che, nello specifico, sono validi su tutto il territorio nazionale e risultano troppo poco differenziati, rappresentano una vera e propria sfida, sul piano socio-economico, per la popolazione montana. Sinora, infatti, non si è riusciti a monetizzare adeguatamente i valori aggiunti del paesaggio con le misure di tutela. È raro anche che con esse si vengano a creare ulteriori posti di lavoro. Se si riuscissero a prevedere vantaggi monetari per le regioni a fronte della tutela del paesaggio, si potrebbero coniugare meglio gli interessi di protezione della Svizzera e quelli della popolazione interessata. Approcci in tal senso sono contenuti già oggi nella politica agricola (pagamenti diretti) e nella legge sulla protezione della natura e del paesaggio (gestione dei parchi). Potenziare tali strumenti può generare una situazione win-win per parte della popolazione montana – soprattutto nelle regioni più remote – e garantire la tutela ambientale, per cui il tema merita quanto meno una disamina.

Il cambiamento a livello del clima avrà un impatto sul bilancio idrico e sulla dinamica dell'erosione. Nel quadro della politica climatica occorrerà altresì tutelare aree d'insediamento e infrastrutture da danni e possibili effetti negativi con interventi che, una volta messi in campo, serviranno anche a scongiurare eventuali ricadute sulle zone sottostanti e fungeranno da volano per l'occupazione nelle regioni di montagna. Analogamente, l'agricoltura continuerà a rivestire un ruolo fondamentale. La manutenzione di alpeggi e terreni agricoli contribuirà infatti a proteggere dall'evaporazione le risorse idriche sempre più scarse. Utile in tal senso è anche la gestione della prevenzione contro i danni causati da frane, valanghe e altre forme di erosione. L'agricoltura di montagna e l'allevamento del bestiame con foraggi autoctoni rimarranno pertanto fondamentali nelle regioni di montagna.

#### Le principali leve della Confederazione sono:

- Il Consiglio federale è responsabile di fissare il **canone massimo per i diritti d'acqua** e, in varie leggi, definisce i **meccanismi di mercato nel comparto energetico ed elettrico**. È sua, quindi, la responsabilità di fissare condizioni quadro favorevoli ai fini della tutela dell'attuale produzione elettrica da energie rinnovabili e del suo potenziamento. In tali ambiti, la Confederazione influisce pertanto anche sulle possibilità di realizzare valore aggiunto nelle regioni di montagna. Il consenso al proseguo dell'attività delle centrali idroelettriche esistenti e alla costruzione di nuovi impianti per la produzione elettrica rinnovabile dipenderà fortemente dalla possibilità, per le regioni di montagna, di preservare una quota di partecipazione sostanziale alla creazione di valore aggiunto.
- Con la **legge sulla protezione della natura e del paesaggio e le diverse leggi sull'ambiente** la Confederazione definisce ampiamente le norme di tutela a livello nazionale e quindi anche il margine d'azione delle regioni di montagna nello sfruttamento delle loro risorse paesaggistiche. Attraverso una legislazione differenziata,

<sup>16</sup> Amministrazione federale delle finanze (2008-20): dati relativi ai versamenti nell'ambito della perequazione finanziaria nazionale.

che tenga maggiormente conto delle specificità regionali, e un rafforzamento degli indennizzi finanziari per la realizzazione di manufatti di protezione paesaggistica e ambientale, si possono conciliare meglio gli interessi di tutela nazionali con gli interessi locali della popolazione interessata.

- Con la **politica agricola** e il relativo limite di spesa, la Confederazione definisce ampiamente i binari entro i quali l'agricoltura può svilupparsi anche nelle regioni di montagna. Nel complesso sarebbe auspicabile rendere più flessibile la politica agricola nelle regioni di montagna, in maniera tale da avere a disposizione un maggior numero di opzioni a livello di organizzazione d'impresa e, in futuro, erogare in maniera più ottimale – alla luce delle specificità regionali – le prestazioni richieste dalla Confederazione.

### Esempi: Bassa Engadina e Vals

Negli anni Novanta, sia Scuol che Vals hanno sfruttato le favorevoli condizioni finanziarie dei Comuni prodotte dagli introiti dei canoni per i diritti d'acqua per attuare importanti iniziative di sviluppo del turismo. Grazie al sostegno determinante dei Comuni, a Scuol è stato realizzato il Bogn Engiadina e a Vals le omonime terme, due progetti successivamente rivelatisi i motori del turismo regionale, che hanno contribuito in misura determinante al rafforzamento dello sviluppo locale. Senza gli introiti prodotti dall'idroelettrico, entrambe le iniziative sarebbero state irrealizzabili e, da un confronto con altre aree simili, si presume che le due regioni si sarebbero trovate dinanzi a una pressione socio-economica di gran lunga maggiore.

**Bogn Engiadina (GR)**



**Terme di Vals (GR)**



## 10 Proposte di intervento alla Confederazione

Alla luce della strategia qui proposta e dell'approfondita analisi delle possibilità con cui la Confederazione può sostenere le regioni di montagna nel superare le sfide imminenti, la Conferenza dei governi dei Cantoni alpini e il Wirtschaftsforum Graubünden suggeriscono alla Confederazione di **esaminare le seguenti misure concrete – a integrazione degli odierni strumenti di promozione regionale e turistica – nell'ottica di un «piano d'azione per le regioni di montagna»<sup>17</sup>**:

### 10.1 Proposta: rafforzare l'idroelettrico e la gestione delle risorse idriche

Negli ultimi anni i canoni per i diritti d'acqua sono stati oggetto di un acceso dibattito politico. Le persistenti distorsioni del mercato e la pressione tariffaria sul mercato energetico europeo continuano a pesare sulla redditività dell'idroelettrico, anche se a lungo termine i prezzi dovrebbero tendenzialmente riprendere a salire. Rimane pertanto la pressione politica sui canoni per i diritti d'acqua.

Secondo la legge, il Consiglio federale dovrà sottoporre all'Assemblea federale a tempo debito, entro il 1° gennaio 2025, un disegno di atto legislativo che definisca l'importo massimo di detto canone. La CGCA chiede pertanto a) un modello di canone per i diritti d'acqua equo e sostenibile per il futuro, b) che in futuro i concessionari tassino adeguatamente i ricavi conseguiti con l'energia idroelettrica presso il luogo in cui hanno sede le centrali e c) che nelle valutazioni rispetto agli interessi di tutela ambientale, della natura e del paesaggio si dia il giusto peso alla rilevanza dell'idroelettrico ai fini dell'approvvigionamento energetico della Svizzera e del rispetto degli obiettivi climatici.

Il cambiamento climatico modificherà il bilancio idrico. Il calo delle precipitazioni in estate e in autunno potrebbe far scaturire nuove esigenze di approvvigionamento a livello nazionale (agricoltura, acqua potabile). La gestione delle acque diventerà più importante per le regioni di montagna e quindi la stessa acqua acquisterà valore come risorsa. Una soluzione in tal senso sono le cosiddette riserve multiuso (laghi artificiali che assolvono contemporaneamente più finalità, ad es. produzione elettrica, irrigazione, protezione contro le piene). È fondamentale assicurare che le regioni di montagna abbiano la possibilità di partecipare al crescente valore della risorsa idrica.

Breve valutazione dell'impatto della proposta sugli orientamenti strategici presentati	Rafforzare gli assi vallivi	Sviluppare il turismo	Attrattiva residenziale e servizi	Valorizzazione paesaggio
	–	●	●●	●●●
Costi per la Confederazione?	Nessuno			
Fattibilità temporale?	Gli effetti iniziano a vedersi subito dopo la modifica di legge e si esplicano nel corso di decenni.			

<sup>17</sup> Si descrivono brevemente le misure ai fini di una migliore leggibilità. Per ciascuna di esse esiste un parere più dettagliato che ne giustifica l'opportunità.

## 10.2 Proposta: garantire la copertura digitale dell'area alpina

Una sufficiente copertura con banda ultra larga dell'area alpina è il presupposto affinché la sua economia possa cogliere le nuove opportunità offerte dalla digitalizzazione e salvaguardare la propria competitività a livello tecnologico. Il mandato di servizio universale vigente, affidato a Swisscom, è ben lungi dagli obiettivi di copertura dell'UE e non può garantire un servizio sufficiente all'economia delle regioni periferiche.

Il mandato di servizio universale di Swisscom dev'essere pertanto allineato ai target fissati dall'UE per il 2025. La copertura capillare delle regioni periferiche va perseguita attraverso un connubio ideale tra reti fisse e mobili. Parallelamente va definito un apparato normativo favorevole alla realizzazione di collegamenti economicamente sostenibili.

Breve valutazione dell'impatto della proposta sugli orientamenti strategici presentati	Rafforzare gli assi vallivi	Sviluppare il turismo	Attrattiva residenziale e servizi	Valorizzazione paesaggio
	●	●	●●●	–
<b>Costi per la Confederazione?</b>	Probabile necessità di ulteriori fondi (ev. anche solo sotto forma di prefinanziamento) fermo restando che, a seconda del meccanismo di finanziamento, sarebbe possibile un parziale rifinanziamento.			
<b>Fattibilità temporale?</b>	Realizzabile nell'arco di 5 – 10 anni dalla decisione. Gli effetti si amplificano a seconda del grado di sviluppo dei luoghi di residenza			

## 10.3 Proposta: sviluppare il «mondo del lavoro 4.0» in seno alla Confederazione

Dagli anni Novanta, le condizioni quadro per una decentralizzazione dei servizi federali sono diventate di gran lunga più favorevoli. La digitalizzazione ha comportato la nascita di strumenti che al giorno d'oggi consentono senza problemi di lavorare da postazioni decentrate e di collaborare al di là dei confini geografici. Paesi come la Danimarca e l'Estonia, che attraverso una chiara strategia di e-government creano i presupposti per una decentralizzazione del lavoro, stanno dimostrando che esistono alternative a una struttura amministrativa concentrata a livello locale.

Con un intervento a livello di politica regionale, la Confederazione è chiamata a creare – nel contesto dei «mondi del lavoro 4.0» – postazioni in Home Office nelle regioni di montagna che prevedano una minima percentuale di presenza presso l'amministrazione centrale. Così facendo, essa può contribuire attivamente a incentivare il lavoro remoto digitale in tali territori, facendo sì che il principio di vivere e lavorare in montagna acquisti dinamicità. Allo stesso tempo si rafforzerebbero anche le conoscenze in merito a strutture e soluzioni federali, con un'opera di sensibilizzazione più efficace.

Breve valutazione dell'impatto della proposta sugli orientamenti strategici presentati	Rafforzare gli assi vallivi	Sviluppare il turismo	Attrattiva residenziale e servizi	Valorizzazione paesaggio
	●●	–	●●	–
<b>Costi per la Confederazione?</b>	A parte i costi dei programmi pilota, in ogni caso si possono prevedere persino eventuali risparmi di costi.			
<b>Fattibilità temporale?</b>	Si può prevederne l'attuazione, e quindi l'effetto, a 3 – 5 anni dalla decisione politica.			

#### 10.4 Proposta: formazione e perfezionamento digitali e ricerca a livello decentralizzato

L'abbandono delle regioni di montagna da parte dei giovani a causa delle scarse possibilità di formazione terziaria disponibili può essere definito come «brain drain» o «emigrazione universitaria» e rappresenta uno dei principali ostacoli allo sviluppo socio-economico delle aree montane.

Sebbene non sia possibile eliminare totalmente questa problematica, si può senz'altro ridurre la fuga di cervelli creando più offerte formative professionalizzanti lungo i principali assi vallivi delle regioni montane.

Il rafforzamento delle attività delle università nelle regioni di montagna dev'essere pertanto considerato uno dei principali interventi di politica regionale. Si sollecita dunque la Confederazione ad attuare i seguenti orientamenti strategici rispetto alla propria politica in materia di istruzione superiore nelle regioni di montagna:

- a) La Confederazione deve fissare il rafforzamento delle attività delle università nelle aree di montagna come obiettivo strategico e asse d'intervento della propria politica regionale.
- b) La Confederazione deve introdurre incentivi e strumenti di promozione motivati a livello di politica regionale, affinché le scuole universitarie montane – nonostante la posizione sfavorita – trovino condizioni quadro ottimali e siano più invogliate a trasferire almeno parte delle loro attività nelle regioni di montagna o nelle rispettive vallate principali.

A tale proposito vanno approfondite, in particolare, le seguenti idee:

- Al giorno d'oggi le tecnologie digitali consentono di sviluppare rapidamente **offerte didattico-formative sistematiche su base prevalentemente digitale**, rendendo possibile l'apprendimento a distanza. La didattica in presenza a livello centrale può essere ridotta al minimo. Nel quadro della politica in materia di formazione professionale e istruzione superiore occorre pertanto puntare maggiormente sulla didattica digitale. Se necessari, gli incontri in presenza devono poter essere realizzati anche a gruppi più ristretti lungo gli assi vallivi delle regioni di montagna. A tale proposito la Confederazione può, nell'ambito delle proprie competenze in materia di politica dell'istruzione, sollecitare lo sviluppo di veri e propri programmi in tal senso.
- **Più strumenti di ricerca per le regioni di montagna:** un importante strumento di promozione dell'innovazione è rappresentato dai fondi per la ricerca, messi a disposizione dal Fondo nazionale svizzero (FNS) e da Innosuisse. Tutti gli istituti superiori vi hanno sostanzialmente accesso, fermo restando che, per tradizione, le scuole universitarie e l'ambito dei PF può contare su un bacino di competenze particolarmente vasto nella ricerca. Nel complesso, il 9% delle risorse messe a disposizione da FNS e Innosuisse è destinato alle scuole universitarie professionali e l'80% a università e PF. Considerato il raggio d'azione geografico degli istituti universitari e dei due PF, i fondi alla ricerca fluiscono pertanto principalmente verso le regioni urbane della Svizzera.
- **Incentivare l'acquisizione di competenze:** temi come, ad esempio, l'energia rinnovabile, l'architettura alpina, i pericoli naturali, le tecnologie specifiche ecc. sono particolarmente interessanti per le regioni di montagna. Qui le scuole universitarie devono avere la possibilità di consolidare la propria competenza su questi specifici cardini strategici, affinché possano sviluppare un'offerta formativa dedicata e contribuire alla ricerca grazie alla loro esperienza.
- **Promuovere i gemellaggi tra istituti universitari:** le cooperazioni tra università lungo i potenti corridoi che collegano le aree urbane alle regioni di montagna possono far sì che più attività di formazione e ricerca abbiano luogo nell'area alpina. Ciò può avvenire, da un lato, rafforzando attraverso nuove partnership gli istituti già presenti nelle regioni

montane e, dall'altro, incentivando le università delle regioni urbane a trasferire parte della loro offerta nelle regioni di montagna.

<b>Breve valutazione dell'impatto della proposta sugli orientamenti strategici presentati</b>	Rafforzare gli assi vallivi	Sviluppare il turismo	Attrattiva residenziale e servizi	Valorizzazione paesaggio
	●●●	—	●●●	—
<b>Costi per la Confederazione?</b>	Attesi ulteriori costi moderati. Eventualmente reperibili con una riallocazione delle risorse disponibili.			
<b>Fattibilità temporale?</b>	Efficacia entro 5 - 10 anni dall'attuazione e in ulteriore progressione nei decenni successivi.			

### 10.5 Proposta: ottimizzare gli strumenti della legge sulle abitazioni secondarie ai fini dello sviluppo del turismo e dell'economia regionale

La legge sulle abitazioni secondarie (LASEC) dev'essere periodicamente sottoposta a una verifica degli effetti che analizzi, in particolare, gli impatti sullo sviluppo turistico ed economico delle regioni interessate (art. 19 LASEC).

La LASEC vieta la costruzione di nuove abitazioni secondarie ma, al contempo, attraverso una serie di eccezioni mette a disposizione delle regioni vari incentivi/strumenti interessanti per lo sviluppo di strutture ricettive e quindi dell'immagine locale. Per poter sfruttare meglio questi strumenti in futuro, è necessario ampliare l'ambito di applicazione territoriale relativamente alle metrature ancora realizzabili all'interno del Comune ai sensi della legge sulle abitazioni secondarie. In questo modo, i Comuni sono messi in condizione di gestire con maggior precisione lo sviluppo locale e strutturale. Occorre altresì modificare le definizioni contenute nella LASEC affinché tengano conto del mutamento dinamico delle esigenze sul mercato turistico-ricettivo. La LASEC, infine, necessita di alcune precisazioni ai fini di un'esecuzione corretta e di un migliore allineamento con la legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero.

<b>Breve valutazione dell'impatto della proposta sugli orientamenti strategici presentati</b>	Rafforzare gli assi vallivi	Sviluppare il turismo	Attrattiva residenziale e servizi	Valorizzazione paesaggio
	—	●	●●	—
<b>Costi per la Confederazione?</b>	Nessuno			
<b>Fattibilità temporale?</b>	Gli effetti si realizzano a 3+ anni dalla decisione politica, a seconda dei progetti realizzati			

### 10.6 Proposta: adeguare il finanziamento delle infrastrutture dei trasporti

Nel corso degli ultimi vent'anni, nella pianificazione e realizzazione delle infrastrutture di trasporto si sono imposte l'analisi costi-benefici e la logica dell'eliminazione dei problemi di capacità. Questo tipo di approccio programmatico fa sì che lo sviluppo ulteriore delle infrastrutture di trasporto all'interno dell'area alpina sia praticamente impossibile o, semmai,

lo sia soltanto a livello puntuale. Nei prossimi decenni è dunque pressoché escluso che si possano realizzare grandi progetti strategici in tal senso nelle regioni di montagna. Una pianificazione dei trasporti unicamente orientata alla domanda, tuttavia, contraddice i principi della politica in materia di assetto del territorio.

L'odierno piano di finanziamenti infrastrutturali (viari e ferroviari) dev'essere adeguato in maniera tale che i progetti nelle aree montane non siano in competizione con quelli al di fuori delle regioni di montagna, ma che debbano concorrere – in termini di impatto maggiore – soltanto con progetti entro lo stesso perimetro. Nei programmi infrastrutturali occorre sempre riservare una quota delle risorse disponibili a favore dei progetti in area montana.

Breve valutazione dell'impatto della proposta sugli orientamenti strategici presentati	Rafforzare gli assi vallivi	Sviluppare il turismo	Attrattiva residenziale e servizi	Valorizzazione paesaggio
	●●●	●●	●●●	–
<b>Costi per la Confederazione?</b>	A seconda della configurazione, reperibili attraverso una riallocazione delle risorse disponibili. Eventualmente anche costi extra. Elevata probabilità di ulteriori ricavi economici.			
<b>Fattibilità temporale?</b>	Efficacia prevista nell'arco di 20+ anni, in crescita ad ogni progetto realizzato.			

### 10.7 Proposta: perimetro degli agglomerati più flessibile per soluzioni di trasporto migliori

Con il programma Traffico d'agglomerato, attualmente la Confederazione sostiene i progetti relativi ai trasporti entro perimetri d'agglomerato definiti perlopiù in maniera statistica.

La Confederazione è chiamata a modificare la definizione di tali perimetri. Urge un adeguamento se si vogliono consentire, nel relativo contesto geografico e topografico, soluzioni di trasporto più sensate nell'ottica dei programmi d'agglomerato (cfr. mozione CCT-CS 20.3008 «Programmi d'agglomerato. Modificare il perimetro»).

Breve valutazione dell'impatto della proposta sugli orientamenti strategici presentati	Rafforzare gli assi vallivi	Sviluppare il turismo	Attrattiva residenziale e servizi	Valorizzazione paesaggio
	●●	–	●●	–
<b>Costi per la Confederazione?</b>	Attesi ulteriori costi.			
<b>Fattibilità temporale?</b>	Gli effetti si vedono nel lungo periodo (10+ anni) purché i collegamenti interni vengano progressivamente migliorati.			

### 10.8 Priorità delle proposte

L'elenco di proposte formulate al capitolo 10 non è esaustivo. Si tratta di tematiche prioritarie per le regioni di montagna, che nel contesto odierno sono ritenute fattibili alla luce del margine di manovra della Confederazione. Caratterizzate da dimensioni e complessità differenti, le riportiamo nella tabella seguente confrontandole tra loro – secondo la nostra valutazione – dal punto di vista degli effetti auspicati e della loro forza.

La proposta «**Precisare obiettivi e scopo della politica regionale**» non è indicata nella figura 17, essendo una misura a impatto soltanto indiretto. Nel lungo periodo, tuttavia, la misura potrebbe essere di assoluto rilievo, dal momento che **costringerà la Confederazione a un intervento normativo differenziato nelle regioni di montagna** e quindi determinerà, in tutti i processi legislativi, un progressivo miglioramento della qualità del territorio montano.

Misure proposte		Impatto sulla strategia			
		Rafforzare gli assi vallivi	Sviluppare il turismo	Attrattiva residenziale e servizi	Valorizzazione paesaggio
	Rafforzare l'idroelettrico e la gestione delle risorse idriche	-	●	●●	●●●
	Garantire la copertura digitale delle regioni di montagna	●	●	●●●	-
	Sviluppare i mondi del lavoro 4.0 in seno alla Confederazione	●●	-	●●	-
	Formazione e perfezionamento digitali e ricerca a livello decentralizzato	●●●	-	●●●	-
	Ottimizzare gli strumenti della legge sulle abitazioni secondarie ai fini dello sviluppo del turismo e dell'economia regionale	-	●	●●	-
	Finanziamento delle infrastrutture dei trasporti	●●●	●●	●●●	-
	Perimetro degli agglomerati più flessibile per soluzioni di trasporto migliori	●●	-	●●	-

Fonte: grafico proprio

L'elenco di priorità sopra riportato mira non solo a salvaguardare e rafforzare i settori già significativi per lo sviluppo delle regioni di montagna, come ad esempio l'idroelettrico, ma anche ad attuare nuove misure. Come si evince dalla tabella precedente, le proposte «**Finanziamento delle infrastrutture dei trasporti**» e «**Formazione e perfezionamento digitali e ricerca a livello decentralizzato**» sono quelle con il maggior impatto auspicato. Ma mentre il miglioramento dei collegamenti nell'area alpina presuppone tendenzialmente una politica e un vincolo di risorse a lungo termine, le attività delle università potrebbero essere potenziate in tempi abbastanza **rapidi** e con risorse proporzionalmente moderate. Alla luce di ciò, riteniamo che il **rafforzamento della formazione e del perfezionamento digitali e della ricerca a livello decentralizzato sia un'importantissima misura** della Confederazione a integrazione dell'odierna politica regionale, a condizione che le regioni di montagna non vengano **penalizzate a livello di copertura digitale**.

La crisi del coronavirus evidenzia come nel **mondo del lavoro 4.0** si celi un enorme potenziale per le regioni di montagna, che andrebbe sfruttato come opportunità. Anche da questo punto di vista va garantito che le medesime non rimangano escluse dalla copertura digitale. **La Confederazione può facilmente incentivare la tendenza a vivere e lavorare a distanza nelle regioni di montagna offrendo consapevolmente, in tali aree, opportunità di lavoro in Home**

**Office.** Una simile offensiva, oltre a essere realizzabile con un risparmio di costi, fa sì che l'Amministrazione federale funga da esempio per altre realtà.

L'attuale verifica degli effetti della legge sulle abitazioni secondarie offre la possibilità di ottimizzare gli strumenti già contenuti nella legge a favore dello sviluppo turistico ed economico regionale. Questa misura, anch'essa attuabile dalla Confederazione con semplicità e risparmio di costi, può diventare una piccola, preziosa tessera di un mosaico finalizzato a ottimizzare le capacità ricettive («letti caldi») a livello locale.

## Anhang 01 Appendice 1 Selezione di articoli della Costituzione federale con richiami rilevanti alla politica regionale della Svizzera

Art. 81a cpv. 1 Trasporti pubblici	<sup>1</sup> La Confederazione e i Cantoni provvedono a un'offerta sufficiente in materia di trasporti pubblici su strada, per ferrovia, vie d'acqua e filovia in <u>tutte le regioni del Paese</u> . Al riguardo va tenuto conto in misura adeguata del trasporto di merci per ferrovia.
Art. 83 cpv. 1 Infrastruttura stradale	<sup>1</sup> La Confederazione e i Cantoni provvedono affinché sia garantita un'infrastruttura stradale sufficiente in <u>tutte le regioni del Paese</u> .
Art 92 cpv. 2 Poste e telecomunicazioni	<sup>2</sup> La Confederazione provvede affinché in <u>tutte le regioni del Paese</u> vi siano <u>servizi</u> postali e di telecomunicazione <u>di base</u> sufficienti e <u>a prezzo ragionevole</u> . Le tariffe sono stabilite secondo principi unitari.
Art. 103 Politica strutturale	La Confederazione può sostenere le <u>regioni del Paese economicamente minacciate</u> nonché promuovere rami economici e professioni che, nonostante le misure di solidarietà che si possono ragionevolmente esigere da loro, non riescono ad assicurare la propria esistenza. Se necessario, può derogare al principio della libertà economica.
Art. 104 cpv. 1 Agricoltura	<sup>1</sup> La Confederazione provvede affinché l'agricoltura, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato, contribuisca efficacemente a: a. garantire l'approvvigionamento della popolazione; b. salvaguardare le basi vitali naturali e il paesaggio rurale; c. <u>garantire un'occupazione decentrata del territorio</u> .
Art. 135 cpv. 1 e 2c Perequazione finanziaria e degli oneri	<sup>1</sup> La Confederazione emana prescrizioni su un'adeguata perequazione finanziaria e degli oneri tra Confederazione e Cantoni e tra i Cantoni. <sup>2</sup> La perequazione finanziaria e degli oneri ha segnatamente lo scopo di: (....) c. compensare gli oneri finanziari eccessivi dei Cantoni dovuti alle loro <u>condizioni geotopografiche o sociodemografiche</u> ; (....)

Fonte: Costituzione federale svizzera; sottolineature a cura del Wirtschaftsforum Graubünden

La promozione dell'economia regionale da parte della Confederazione trova un'espressione concreta nella legge federale sulla politica regionale. L'attuale articolo in materia ha una formulazione aperta e fa riferimento all'art. 103 della Costituzione federale. La politica regionale è intesa come **politica di incentivazione rivolta alle regioni economicamente minacciate del Paese**, non è finalizzata a una riduzione mirata degli svantaggi dovuti alla posizione sfavorevole (cfr. tabella 2).

Nelle politiche settoriali si riscontra continuamente l'introduzione di regole che indeboliscono la posizione delle regioni di montagna e quindi deviano dall'obiettivo di incentivazione della Confederazione previsto dalla politica regionale. Nella politica in materia di infrastrutture dei trasporti, ad esempio, è andata progressivamente affermandosi una logica di selezione dei progetti basata su analisi costi-benefici, a seguito della quale i progetti in area montana hanno poche chance di realizzazione rispetto a quelli nell'Altopiano e nei centri o addirittura non vengono nemmeno sollecitati né perseguiti. Alla luce di ciò, non si prevedono miglioramenti sostanziali nei prossimi decenni a livello di accessibilità.

La pressione socio-  
economica è  
aumentata. Le  
condizioni quadro vanno  
migliorate

### Conferenza dei governi dei Cantoni alpini (CGCA - 2014)

Nel 2014 la Conferenza dei governi dei Cantoni alpini ha pubblicato il rapporto «Strategia territoriale per le aree dell'arco alpino della Svizzera»<sup>18</sup>. Il documento richiama il Progetto territoriale Svizzera, declinandolo nel contesto dell'area alpina.

In sintesi, nella sua analisi del contesto la CGCA giunge alla seguente valutazione:

«(...) La conurbazione, l'internazionalizzazione e la globalizzazione hanno un impatto significativo sull'area alpina, in cui molti posti di lavoro svaniscono per essere concentrati negli agglomerati. La coesione sociale e politica tra le metropoli e il territorio montano è in pericolo. Molti di coloro che abitano nelle città dell'Altopiano considerano l'area alpina sostanzialmente come un luogo di svago e di relax e non tanto come uno spazio vitale ed economico per coloro che vi ci risiedono. Tale atteggiamento si traduce in regolamentazioni sempre più restrittive, che limitano la facoltà di creare con le proprie forze valore aggiunto all'interno delle aree dell'arco alpino senza tuttavia offrire alternative d'intervento equivalenti. A livello di posta, trasporti, energia, telecomunicazioni, istruzione e sanità, gli abitanti dell'area alpina possono beneficiare delle conquiste moderne soltanto in parte, dal momento che questi servizi di base vengono sempre più spesso messi in discussione. Gli effetti negativi si ripercuotono sulle possibilità d'intervento e quindi sulla qualità della vita sociale ed economica. Le giovani generazioni si trasferiscono nei grandi centri, con conseguente invecchiamento della popolazione montana. Il collegamento alle vie di comunicazione internazionali, un tempo fondamentale per l'area alpina, rischia di essere letteralmente "sotterrato" dalle infrastrutture transalpine richieste a livello nazionale e internazionale per il traffico di transito. Questi pochi esempi mostrano quanto sia difficile garantire condizioni di vita interessanti nell'area alpina. Sebbene ciò non sia una novità, si riscontra un mutamento netto e repentino del contesto e un susseguirsi dinamico degli sviluppi. (...)»

In questo rapporto vengono individuate le seguenti priorità d'intervento: «(...)

1. **Conservare e sfruttare in maniera sostenibile le qualità e le risorse naturali:** viene ripristinato l'equilibrio tra le possibilità di creare valore aggiunto sfruttando le potenzialità naturali dell'area alpina e i relativi vincoli imposti da restrizioni nazionali e internazionali. Gli approcci unilaterali vengono eliminati a favore di un utilizzo sostenibile a 360 gradi di tali risorse. A tal fine si tiene parimenti conto delle esigenze sociali, economiche ed ecologiche dell'area alpina e dell'Altopiano.
2. **Rafforzare i centri alpini:** i fondovalle multifunzionali e i centri regionali e turistici vengono rafforzati quali motori dell'economia possibilmente indipendenti aventi propri spazi funzionali (area alpina dei centri). La "rete svizzera urbana" dell'Altopiano viene completata da una rete funzionante di centri dell'area alpina.
3. **Migliorare e garantire a lungo termine l'accessibilità a livello di trasporti e telecomunicazioni:** l'accessibilità dell'area alpina, sia al suo interno sia verso le metropoli svizzere ed europee limitrofe, viene garantita a livello di trasporti e telecomunicazioni dai nuovi sviluppi della tecnica. Nell'ambito dei trasporti e dell'energia si realizza un'integrazione ottimale nel tessuto di collegamenti transalpini.
4. **Consolidare e ottimizzare l'utilizzo di energia idroelettrica:** lo sfruttamento dell'energia idroelettrica nell'area alpina viene ottimizzato e potenziato. Hanno la priorità i siti già

---

<sup>18</sup> Strategia territoriale per le aree dell'arco alpino della Svizzera (2014): [http://www.rkgk.ch/wp-content/uploads/2014/09/RKGK\\_StrategieAlpenraum\\_Positionspapier-Aug-2014\\_IT.pdf](http://www.rkgk.ch/wp-content/uploads/2014/09/RKGK_StrategieAlpenraum_Positionspapier-Aug-2014_IT.pdf)

utilizzati nonché la realizzazione di nuovi impianti con un buon potenziale di costi/benefici nell’ottica di una sostenibilità a 360 gradi. (...)»

### Wirtschaftsforum Graubünden

Le prospettive per la regione montana al di fuori degli assi vallivi sono negative e il contesto socio-economico si è già deteriorato

Nel rapporto Alptraum<sup>19</sup> del 2018 il Wirtschaftsforum Graubünden effettua un’analisi esaustiva degli scenari di sviluppo dei Grigioni quali parte integrante fondamentale del cuore dell’area alpina. In esso il Wirtschaftsforum Graubünden esamina in particolare anche la questione di quali siano i trend che potrebbero interessare la Svizzera nei prossimi decenni e di come essi possano ripercuotersi sulla zona montana.

In sintesi il Wirtschaftsforum Graubünden valuta il contesto come segue: «(...) La densità abitativa già di per sé ridotta, unita al calo del numero di abitanti in molti Comuni e al crescente invecchiamento della popolazione, sta ponendo vaste aree del territorio montano grigionese dinanzi a grandi sfide (cfr. figura 5). In futuro il turismo non fungerà più, a livello capillare, da spina dorsale dell’economia montana. A causa delle lunghe distanze da percorrere per raggiungere poli di lavoro alternativi, difficilmente si riescono a motivare giovani coppie ben qualificate a ri(trasferire), una volta terminati gli studi, il fulcro della propria vita nell’area alpina. In assenza di cambiamenti fondamentali, il territorio montano dei Grigioni rischia di precipitare in un vero e proprio incubo sul piano economico e sociale. (...)»

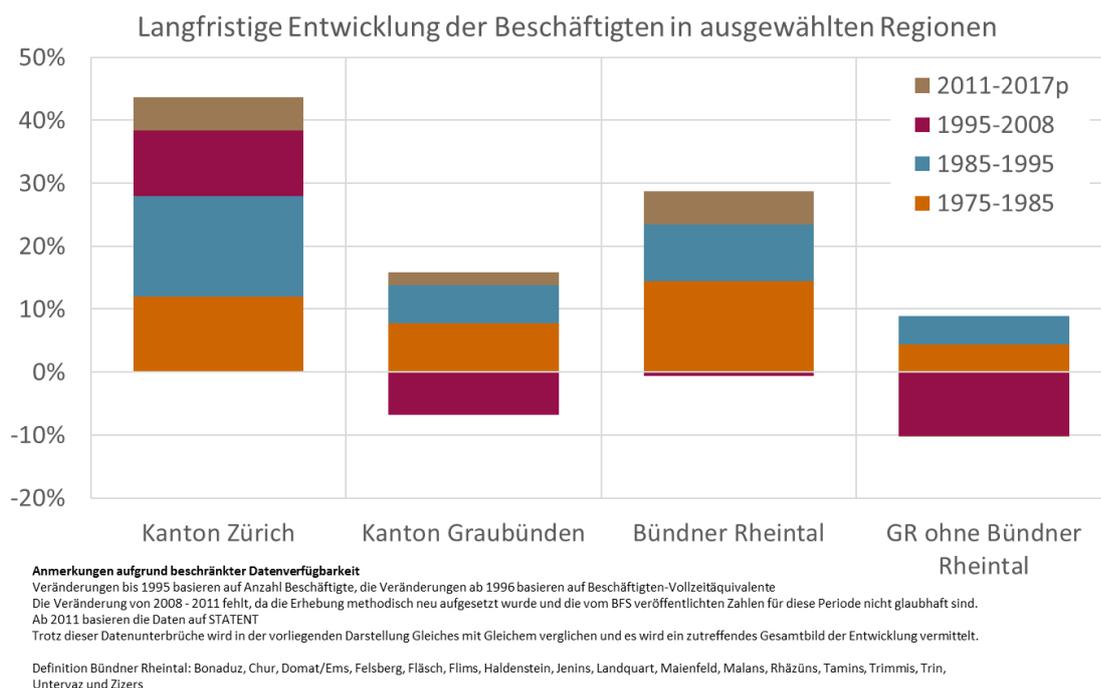
Il Wirtschaftsforum Graubünden giunge alla conclusione che, nei prossimi decenni, il cuore dell’area alpina e in particolare i Grigioni dovranno fare i conti con un numero crescente di sfide. Quella principale sarà ripensare e ristrutturare il turismo convenzionale alla luce di un’internazionalizzazione galoppante e dei previsti sconvolgimenti prodotti dal cambiamento climatico. A tale proposito si tratteggiano anche i contorni di una «società post-turistica» nelle regioni di montagna – un quadro in cui si intravede l’opportunità, per i territori montani, di affiancare sempre più al turismo anche un’offerta residenziale per i pendolari (a tempo parziale). Ciò consentirebbe agli abitanti di queste aree di partecipare con maggiore peso ai comparti a forte valore aggiunto e contemporaneamente di stabilizzare il contesto socio-economico locale. Perché tutto questo vada a buon fine, è necessario creare i presupposti – secondo il Wirtschaftsforum Graubünden – per incrementare l’attrattiva di questi territori come luogo di insediamento. Occorrono dunque anche misure radicali, tra cui ad esempio un salto di qualità nei trasporti grigionesi, un nuovo concetto di popolazione legato alla dimora in abitazioni secondarie, una riforma del sistema fiscale o la focalizzazione del servizio pubblico su poli decentralizzati.

---

<sup>19</sup> Wirtschaftsforum Graubünden (2018): Alptraum (in tedesco)

Figura 13

Andamento del tasso di occupazione tra il 1975 e il 2017<sup>20</sup> nei Cantoni Grigioni e Zurigo



Fonte: calcoli a cura del Wirtschaftsforum Graubünden in base ai dati dell'Ufficio federale di statistica

### Consiglio per l'assetto del territorio (COTER)<sup>21</sup>

Fondovalle  
 multifunzionali delle  
 valli principali come  
 opportunità

Nel suo rapporto «Megatrends und Raumentwicklung Schweiz» del 2018, il Consiglio per l'assetto del territorio ha esaminato il tema e valutato la situazione dei territori alpini come segue:

«(...) Le regioni alpine sono caratterizzate da una spiccata eterogeneità di territori e da sensibili differenze a livello di evoluzione economica e demografica. Da un lato vi sono i fondovalle multifunzionali delle valli principali, con aree rurali costellate di piccoli centri urbani e villaggi (...), dall'altro i versanti vallivi e le valli laterali a forte impronta rurale, i centri turistici e i vasti habitat naturali disabitati. Di conseguenza variano i quesiti che interessano l'area alpina a seconda che ci si trovi nei fondovalle principali, nei centri turistici o nelle valli laterali più isolate.

Tra le regioni alpine si annoverano i Cantoni di Uri, Obvaldo, Nidvaldo, Glarona, Grigioni, Ticino e Vallese, nonché alcune aree dei Cantoni Berna e Vaud, che rappresentano all'incirca il 50% della superficie totale della Svizzera. Nel 2014, nei sette Cantoni facenti parte della Conferenza dei governi dei Cantoni alpini (CGCA: VS, GR, TI, UR, OW, NW, GL), viveva tuttavia soltanto il 12% della popolazione elvetica. (...)

Per le regioni periferiche dell'area alpina (ad es. Goms o la Leventina), le criticità maggiori sono rappresentate dall'esodo e dal conseguente massiccio invecchiamento della popolazione residente. Molti giovani si trasferiscono nei grandi centri per studiare e finiscono per rimanerci, il che comporta un vero e proprio brain drain. Se si esamina la crescita demografica Cantone per Cantone, si nota come fino al 2016 nessun Cantone abbia registrato una flessione della popolazione residente. A livello regionale, invece, emergono dati demografici in parte fortemente in calo. Secondo gli scenari dell'Ufficio federale di statistica

<sup>20</sup> I sistemi di rilevamento dell'Ufficio federale di statistica sono cambiati nel corso degli anni. Non esistono serie temporali censite secondo regole uniformi. Il grafico rappresenta pertanto le variazioni percentuali rilevate in quattro periodi temporali. La somma indicata delle variazioni registrate nei quattro intervalli di tempo non corrisponde esattamente alla crescita dal 1975 al 2014, ma evidenzia le chiare differenze di trend tra i periodi considerati.

<sup>21</sup> Consiglio per l'assetto del territorio (2019)

(UST, 2016), nel 2045 l'indice di vecchiaia (numero di ultra 65enni per ogni cento 20-64enni) nei Cantoni Uri, Obvaldo, Ticino, Nidvaldo e Grigioni supererà quota 60. Su di essi, che già devono sostenere ingenti costi per garantire i collegamenti e il servizio pubblico, graverà dunque un'ulteriore spesa per l'assistenza dei numerosi anziani che spesso abitano in aree remote del Cantone. Altre preoccupazioni rilevanti, a livello territoriale, per queste regioni periferiche dell'area alpina sono l'abbandono dell'agricoltura e la manutenzione di infrastrutture e servizi.

Le opportunità di sviluppo per la zona alpina risiedono soprattutto nei fondovalle funzionali della Valle del Rodano, della Valle del Reno, della bassa valle della Reuss e della bassa Leventina, alcuni dei quali non hanno nulla da invidiare agli agglomerati dell'Altopiano in fatto di funzionalità. Rispetto alle valli laterali montuose, le città alpine godono di una crescita superiore alla media, prime fra tutte Sion, Coira o Bellinzona. Dinanzi a questa situazione ci si chiede in che misura i mega-trend favoriscano lo sviluppo di questi fondovalle in veri e propri centri urbani. (...)

L'insediamento di nuovi poli di formazione e nuove aziende può contribuire a contrastare l'esodo della popolazione locale verso i grandi centri dell'Altopiano o dell'Arc Lémanique. Ne è un esempio il Vallese in cui, nell'ambito dei programmi d'agglomerato, nell'area di Briga-Visp-Naters si sta cercando di creare una sorta di conurbazione caratterizzata da nuovi criteri urbanistici ed elementi paesaggistici di qualità.

Le difficoltà a cui vanno incontro i Comuni delle valli laterali sono infinitamente più grandi – in particolare quando non hanno un comodo accesso a una città alpina. Le valli grigionesi e ticinesi, ad esempio, sono molto più ramificate e isolate di quelle del Vallese, dove i collegamenti con la Valle del Rodano sono diretti e il cui capolinea, spesso, è una ridente località turistica. Per frenare l'esodo, i Cantoni alpini puntano sulla tutela dei posti di lavoro, sulla valorizzazione della natura e sull'accessibilità delle valli a livello di trasporti e telecomunicazioni.

Un'importante fonte di reddito dei Cantoni alpini è il turismo. Negli ultimi anni, tuttavia, la crisi dovuta alla moneta forte, ai costi della manodopera elevati e al cambiamento climatico ha pesato soprattutto sul turismo invernale nelle montagne svizzere. Nonostante si tratti di un settore in crescita a livello internazionale, sono tendenzialmente le città ad attirare i nuovi flussi di turisti, come le classi medie dei Paesi emergenti. Mentre città come Barcellona, Venezia o ultimamente anche Lucerna si lamentano per l'eccessivo numero di turisti, molte destinazioni delle Alpi svizzere stanno registrando un calo delle prenotazioni durante la stagione invernale. (...)

Il COTER individua per le regioni alpine soprattutto le seguenti opportunità, che nel rapporto si concretizzano sotto forma di visione per l'anno 2040: «(...)

- **Vivere e lavorare in valli alpine multifunzionali:** le aree alpine, soprattutto le città nei fondovalle multifunzionali dei Cantoni alpini, beneficiano delle nuove forme di produzione digitali, orientate alla domanda di personalizzazione. (...) Grazie a un'accorta politica economico-territoriale e formativa della Confederazione, i Politecnici federali (PF) e le scuole universitarie professionali possiedono distaccamenti a Coira, Sion e ora anche ad Altdorf, dove ha sede il cluster dell'agricoltura dedicato alla produzione di nicchia nelle aree montane. Dopo anni e anni di esodo la bassa Leventina, nella zona di Biasca e Bellinzona, registra nuovamente una crescita della popolazione residente. La qualità dei centri di formazione contribuisce non solo a trattenere i giovani nella valle, ma anche ad attrarre studenti da fuori, non da ultimo grazie a cluster formativi che hanno portato con sé aziende innovative. (...)
- **Centri abitati stagionali connessi al resto del mondo:** per molto tempo, una delle maggiori sfide per le regioni di montagna è stato l'abbandono e lo svuotamento dei centri abitati più isolati. Di conseguenza, sono venuti progressivamente a mancare persone e introiti fiscali comunali con cui provvedere alla cura del patrimonio culturale e alla

manutenzione delle infrastrutture e degli edifici di pubblica utilità. (...) Nei centri abitati di maggior richiamo si è migliorata la copertura delle reti digitali, in modo tale che oggi anche nei paesini di montagna isolati ci si può connettere rapidamente e in sicurezza con il resto del mondo. (...) I nuovi highlander – come vengono chiamati i possessori di abitazioni secondarie – che vivono per lunghi periodi nelle seconde case si dedicano con maggiore impegno al “loro” paese e si mettono persino a disposizione come consiglieri comunali o sindaci (...).

- **Agricoltura di montagna digitalizzata e nuove aree Wilderness:** (...) Alcune aree esposte dei Cantoni Uri, Ticino e Grigioni sono state recentemente dichiarate aree Wilderness, nelle quali non è più consentito abitare a titolo permanente. Queste zone presidiate dai ranger sono particolarmente apprezzate dai turisti stranieri e rappresentano un’ottima alternativa da affiancare alle destinazioni costose e fortemente turistiche del Vallese, dell’Oberland bernese, della Svizzera centrale o dei Grigioni. Nelle aree montane più sfruttabili, accanto a grandi realtà sono sopravvissute aziende agricole più piccole di ispirazione biologica, che nella scelta dei prodotti collaborano a stretto contatto con le organizzazioni turistiche e commerciali del luogo. Ne è nato un agroturismo alternativo, orientato principalmente a una clientela nazionale. In tale contesto sono stati ampliati molti alpeggi e allevamenti. (...)
- **Boccata d’ossigeno per il turismo montano:** il cambiamento climatico ha incrementato l’attrattiva della montagna come meta turistica, soprattutto in estate. Durante le frequenti e torride stagioni estive, le persone tendono sempre più a rifugiarsi nella frescura dei monti. (...) Con il boom del turismo internazionale, molti viaggiatori individuali e piccoli tour operator hanno preferito allontanarsi un po’ dalle destinazioni più gettonate (Jungfrauojoch, Pilatus, Cervino) perché troppo frequentate, il che ha consentito ad altre zone turistiche di cogliere la loro opportunità con offerte speciali (...). Alcuni hanno deciso, una volta in pensione, di fare dell’abitazione di vacanza la propria dimora principale, lasciando l’appartamento in città o la casa nell’agglomerato ai figli, affittandolo per il fine settimana o vendendolo. Le zone di montagna munite di una buona infrastruttura digitale sono diventate luoghi di ritiro prediletti dalla popolazione di città, che d’estate preferisce sfuggire alla calura e alla frenesia urbana. (...)
- **Rafforzamento dell’edilizia locale – un richiamo per abitanti e visitatori:** la valorizzazione delle specificità locali, una crescente dinamica in controtendenza rispetto alla globalizzazione, si ripercuote anche sulla valutazione dell’architettura. In reazione a un modo di costruire sempre più uniforme a livello mondiale, l’edilizia tradizionale locale – particolarmente marcata nelle regioni alpine – è diventata di maggiore richiamo. Anche nelle facoltà di architettura si ritorna a valorizzare l’aspetto locale (...).

### Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)

È soprattutto il cuore dell’area alpina a essere esposto a forti pressioni socio-economiche, per cui occorre maggiore impegno a favore di questi territori

Nel 2019 anche il Gruppo svizzero per le regioni di montagna ha analizzato e illustrato approfonditamente il tema all’interno del suo rapporto «Die Berggebiete und ländlichen Räume 2035 – Herausforderungen und Chancen».

Le conclusioni a cui giunge sono, in sintesi, le seguenti: «(...) In seguito a vari trend di lungo periodo le regioni di montagna e le aree rurali si trovano attualmente sotto una forte pressione che impone loro un cambiamento. Per quanto concerne le sfide dei prossimi decenni, la globalizzazione, la digitalizzazione, il mutamento demografico, l’individualizzazione e il cambiamento climatico sono di particolare rilevanza. (...)»

Con riferimento al cuore dell’area alpina, nel rapporto del SAB vengono formulate in particolare le seguenti valutazioni rispetto a dinamiche di carattere fondamentale:

«(...)

- **Popolazione:** nelle aree rurali e di montagna l’andamento demografico varia profondamente da regione a regione. Mentre le zone più prossime ai centri urbani e i

fondovalle alpini sono in forte crescita, certe aree del Giura, delle Prealpi e delle Alpi centrali risentono delle dinamiche di stagnazione ed esodo. Rispetto ai centri urbani, l'invecchiamento demografico nelle regioni di montagna e nei territori rurali è particolarmente evidente.

- **Distribuzione territoriale dei posti di lavoro:** la tendenza, osservata nell'ultimo decennio, a una concentrazione territoriale dei posti di lavoro nei poli regionali e nei centri urbani continuerà a rimanere tale, secondo gli scenari attuali. La consapevolezza della sostenibilità, la diversificazione economica, l'incentivazione di filiere economiche intraregionali e la riduzione della dipendenza dalle importazioni, tuttavia, stanno avendo una ricaduta positiva sull'andamento dell'occupazione nelle aree rurali e di montagna.
- **Istruzione:** nelle aree rurali e di montagna il livello d'istruzione della popolazione è inferiore a quello riscontrato nelle città. Con tutta probabilità, il miglioramento generale del grado d'istruzione atteso nei prossimi decenni non ridurrà il divario in tal senso tra città e campagna. Considerato il fatto che con la digitalizzazione aumenta la richiesta di personale altamente qualificato, i territori di montagna e le aree rurali si trovano a dover affrontare ulteriori importanti sfide sul fronte dell'istruzione.
- **Accessibilità:** le Prealpi, l'area alpina e vaste zone dell'Arco del Giura sono mediamente molto meno accessibili rispetto al resto della nazione, sia con i mezzi propri che con quelli pubblici, il che si ripercuote negativamente sull'attrattiva di questi territori a fini residenziali, lavorativi ed economici. Per migliorare tale situazione occorre investire nelle infrastrutture dei trasporti o intensificare le frequenze e i collegamenti diretti dei mezzi pubblici.
- **Clima e ambiente naturale:** a causa del cambiamento climatico, le Alpi devono fare i conti con il surriscaldamento, e quindi con gli effetti, più massicci in assoluto a livello nazionale. Nelle regioni di montagna il cambiamento climatico incrementa i rischi naturali, mette in pericolo insediamenti e infrastrutture, modifica radicalmente l'aspetto del paesaggio e si ripercuote in maniera drastica sull'assetto dell'economia. Con il potenziamento delle infrastrutture e gli sfruttamenti del territorio a fini agricoli e non, cresce anche la pressione sulle risorse naturali e sulla biodiversità. Di conseguenza i conflitti d'uso si faranno più frequenti. (...)»

Alla luce della propria analisi il SAB individua i seguenti filoni d'intervento principali: «(...)

- **Creare un contesto politico favorevole:** il contesto politico ha un impatto decisivo sulle prospettive di sviluppo delle aree rurali e di montagna. La maggior parte delle tematiche politiche, infatti, ha una dimensione di natura territoriale. Vi sono sfide importanti a livello di politica dei trasporti e dell'assetto del territorio, di politica fiscale ed economica, di compensazione finanziaria e degli oneri, di politica dell'istruzione e dell'innovazione e di politica energetica e climatica. Anche la configurazione del servizio universale e la politica socio-sanitaria hanno ricadute esistenziali per le aree rurali e di montagna. (...)
- **Coadiuvare i processi di cambiamento nelle regioni:** i trend a lungo termine di globalizzazione, digitalizzazione, mutamento demografico, individualizzazione e cambiamento climatico richiedono cambiamenti sostanziali nelle regioni di montagna e nelle aree rurali. Sono in primis gli attori regionali a essere responsabili di adottare misure e provvedimenti che consentano di superare le sfide imminenti. (...)
- **Rafforzare la coesione:** la coesione e la compensazione solidale nelle aree rurali e di montagna sono un presupposto fondamentale per il successo globale di queste regioni. (...) A livello nazionale, strutturare i rapporti tra città e campagna è di importanza cruciale. Alla luce dei trend demografici sono necessari ulteriori sforzi al fine di garantire un rapporto equilibrato a vantaggio di entrambe le parti. (...)»

## Avenir Suisse

Le valli centrali come possibile opportunità per le regioni di montagna

Avenir Suisse si è espressa sulle regioni di montagna in diverse pubblicazioni.

- Quella del 2017 intitolata «Un futuro economico per le regioni di montagna»<sup>22</sup> propone un'analisi e una serie di soluzioni molto simili a quanto già illustrato per i lavori summenzionati.
- Lo studio del 2020 «Zentrumstäler: Die Haupttäler als Ballungsräume und Entwicklungsachsen des Berggebietes»<sup>23</sup> evidenzia invece una nuova soluzione che anche noi abbiamo considerato molto promettente.

Lo studio «Zentrumstäler» viene sintetizzato come segue: «(...) La Svizzera, al pari di altri Paesi europei, è contraddistinta da sempre maggiori disparità territoriali: la crescita demografica ed economica si concentra nelle grandi città e nel loro bacino. Sono centri urbani tutti localizzati nell'Altopiano o a sud dell'arco alpino. Le regioni montane periferiche, invece, devono fare i conti con problematiche di esodo e cambiamento economico strutturale – dietro la minaccia crescente di una spirale discendente. L'interrogativo che si pone è pertanto come poter stabilizzare l'arco alpino, ma anche del Giura, dal punto di vista economico e demografico.

A tale proposito lo studio delinea un approccio strategico di tipo innovativo. I ruoli cardine sono detenuti dalle principali valli alpine che, sviluppandosi lungo il loro asse come comprensorio urbanizzato, svolgono una funzione centrale per le valli laterali limitrofe e la fascia montuosa retrostante. Vengono infatti definite da Avenir Suisse anche come valli centrali o spine dorsali. Le due più significative in Svizzera sono la Valle del Reno e la Valle del Rodano. Anche l'asse del San Gottardo, per la sua funzione di transito, presenta determinate caratteristiche tipiche di un sistema vallivo principale. Lo stesso dicasi, sebbene in forma minore, per alcune valli più piccole come l'Engadina. Nell'Arco del Giura la fascia di insediamento pedemontano a sud del massiccio svolge funzioni analoghe a quelle delle principali valli dell'area alpina.

Le valli centrali hanno una popolazione e un potere economico analoghi a quelli di una grande città ma, in seguito allo sviluppo assiale dei loro insediamenti, presentano chiare differenze strutturali rispetto alla polarizzazione e concentricità insediativa tipica dei classici centri urbani: presentano una densità inferiore e manca loro un nucleo cittadino che possa fungere da motore di integrazione. La loro organizzazione è piuttosto di natura policentrica, il che ne determina la frammentazione politica e spesso la presenza di rivalità su piccola scala. A causa di queste peculiarità, difficilmente riescono a svolgere con efficacia le funzioni di centro nevralgico per il territorio circostante. Ciò che manca loro, in altre parole, sono ad esempio delle qualità urbane o delle strutture di cluster economiche compatte.

Sul piano della politica economico-territoriale si pone un quesito determinante: quali sono le condizioni quadro di cui necessitano le valli centrali affinché possano esprimere il loro pieno potenziale ai fini della stabilizzazione economica e demografica dell'area montana? In risposta a tale quesito, il rapporto traccia alcune linee strategiche e propone una serie di misure concrete allo scopo di rafforzare e sviluppare ulteriormente le valli centrali nelle loro funzioni principali: come corridoi di collegamento (trasporti), come cluster di imprese a distribuzione assiale (economia), come fucine d'innovazione (istruzione), aree funzionali (pianificazione del territorio) e come centri urbani vallivi (architettura, urbanistica). Sono questi gli assi di sviluppo delle regioni di montagna. (...)»

---

<sup>22</sup> Avenir Suisse (2017): Un futuro economico per le regioni di montagna

<sup>23</sup> Avenir Suisse (2020): Zentrumstäler: Die Haupttäler als Ballungsräume und Entwicklungsachsen des Berggebietes

La descrizione più esaustiva della politica esercitata dalla Confederazione a favore delle regioni di montagna svizzere è contenuta nel rapporto del Consiglio federale sulla «Politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane» del mese di febbraio 2015 (P-LRB). Qui di seguito si citano alcuni passaggi selezionati della P-LRB importanti ai fini della comprensione generale (cfr. anche figura 1):

#### «(...) In breve

*(...) Congiuntamente alla politica degli agglomerati, la politica per le aree rurali e le regioni montane costituisce una parte essenziale dello sviluppo territoriale svizzero. Queste due politiche si completano a vicenda e contribuiscono in maniera considerevole all'attuazione del Progetto territoriale Svizzera, che mira a pensare e agire in termini di aree d'intervento nelle regioni urbano-rurali. L'ulteriore sviluppo della politica degli agglomerati e l'elaborazione di una politica per le aree rurali e le regioni montane consentono alla Confederazione di tener conto in maniera adeguata delle esigenze specifiche e comuni di città e campagna e di adoperarsi così per uno sviluppo territoriale coerente della Svizzera. Al contempo contribuiscono al mantenimento e al rafforzamento della coesione nazionale.*

*Con l'entrata in vigore, il 1° maggio 2014, delle disposizioni rivedute il 15 giugno 2012 della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700), è stato inoltre possibile migliorare le basi legali per uno sviluppo compatto degli insediamenti che preservi il paesaggio e mantenga l'attrattiva della Svizzera come luogo di domicilio e di lavoro. (...)»<sup>24</sup>*

La visione e gli obiettivi vengono formulati come segue:

#### «(...) Visione

*La visione tiene conto della molteplicità delle aree rurali e delle regioni montane svizzere nonché dei loro potenziali specifici.*

- *Le aree rurali e le regioni montane, grazie alla loro molteplicità e alle loro specifiche potenzialità, nonché all'utilizzo delle relazioni funzionali con gli agglomerati, contribuiscono in maniera notevole allo sviluppo sostenibile della Svizzera.*
- *Offrono infatti prospettive di sviluppo a lungo termine in quanto spazi abitativi e di lavoro e una qualità sicura degli spazi naturali, paesaggistici e ricreativi.*
- *A livello comunale e regionale, collaborando con la Confederazione e i Cantoni e avvalendosi dello scambio internazionale, attori con spirito innovativo e imprenditoriale sono in grado di formulare risposte orientate al futuro circa le necessità di tipo economico, sociale e ambientale.*
- *Insieme alle aree urbane, le aree rurali e le regioni montane caratterizzano l'identità, l'immagine e di conseguenza lo sviluppo della Svizzera.*<sup>25</sup>

#### Obiettivi a lungo termine

*Affinché la politica possa identificarsi nella visione, sono fissati quattro obiettivi a lungo termine che descrivono il risultato perseguito nelle aree rurali e nelle regioni montane:*

- *Obiettivo 1: creare condizioni di vita attrattive*
- *Obiettivo 2: tutelare e valorizzare le risorse naturali*
- *Obiettivo 3: rafforzare la competitività*
- *Obiettivo 4: promuovere la molteplicità culturale*<sup>26</sup>

#### Principi d'intervento

*Per mezzo della politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane, la Confederazione intende accrescere la coerenza degli strumenti e misure che hanno un impatto sulle aree rurali e sulle regioni montane della*

<sup>24</sup> Consiglio federale (2015): Politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane, In breve, pagina 6 (sottolineature a cura del Wirtschaftsforum Graubünden)

<sup>25</sup> Consiglio federale (2015): Politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane, pagine 7 - 8

<sup>26</sup> Consiglio federale (2015): Politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane, pagina 61 - 62

Svizzera e rafforzare gli attori locali. Affinché questo rafforzamento e quindi l'attuazione della politica possano riuscire nel tempo, gli interventi statali si basano su cinque principi d'intervento.

- Rafforzare i partenariati e la collaborazione interregionale e sovrassetoriale;
- Rafforzare la governance orizzontale e verticale;
- Definire priorità operative e rafforzare i centri;
- Armonizzare strumenti, misure e progetti dal punto di vista territoriale;
- Rafforzare le iniziative locali.<sup>27</sup> (...)»

Figura 1

Modello di governance per una politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane



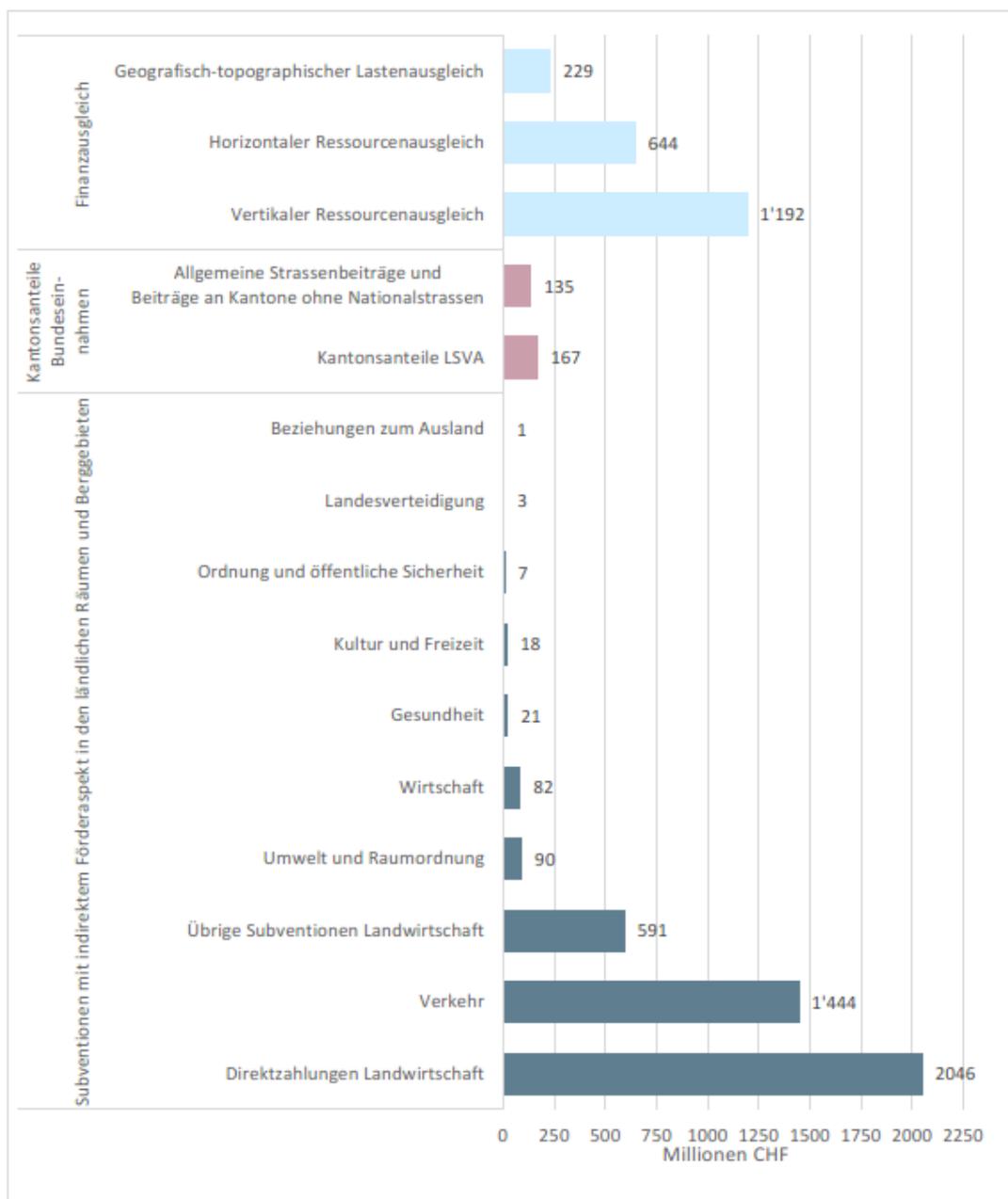
Fonte: Consiglio federale (2015): Politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane, pagina 9

Nella P-LRB si citano anche i contributi finanziari che la Confederazione eroga in tal senso. Non è facile individuare i contributi federali che, indirettamente, vanno a beneficio delle aree rurali e delle regioni montane. Nella P-LRB il Consiglio federale ha scelto di rappresentare i trasferimenti finanziari nel modo seguente, tenendo conto, nelle proprie considerazioni, anche dei rispettivi nessi di causa ed effetto (cfr. figura 2):

<sup>27</sup> Consiglio federale (2015): Politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane, pagina 61 - 62

Figura 2

Composizione dei contributi con una componente indiretta di promozione delle aree rurali e delle regioni montane (categorie secondo la banca dati dei sussidi, somme in milioni di franchi, anno 2013)



Fonte: Consiglio federale (2015): Politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane, pagina 55

## Anhang 04    Fonti

- Avenir Suisse (2017): Un futuro economico per le regioni di montagna
- Avenir Suisse (2020): Zentrumstäler: Die Haupttäler als Ballungsräume und Entwicklungsachsen des Berggebietes (in tedesco)
- Bütler, M. (2010): Erschliessung und Ausbau von Skigebieten aus rechtlicher Sicht (in tedesco)
- Ufficio federale delle costruzioni e della logistica UFCL (2011): Schema direttore 2024
- Credit Suisse Economic Research (2014): Examen des zones d'application dans la cadre de la NPR (in francese e tedesco)
- Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (2017): Cinque anni di Progetto territoriale Svizzera. Punto della situazione e necessità d'intervento.
- Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (2013): Traffico del tempo libero in Svizzera.
- Ufficio federale di statistica UST (2018): Finanze del sistema di formazione. Edizione 2018.
- Ufficio federale di statistica UST (2019): Mobilità e trasporti.
- Ufficio federale di statistica UST (2006): Disparités régionales en Suisse (in tedesco e francese)
- Ufficio federale delle strade USTRA (2008): Strade e traffico. Cifre e fatti.
- Ufficio federale dei trasporti UFT (2017): Sgravio amministrativo per le imprese di trasporto a fune. Rapporto finale 2016.
- D CPA (Conferenza dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente) (2017): Raumplanerische Interessenabwägung, Bericht der Arbeitsgruppe (in tedesco)
- D CPA / CDCA (2019): opinione, legge federale sulla pianificazione del territorio, seconda fase della revisione (LPT2) (in tedesco)
- D CPA / CDCA (2019): RPG2, Warum braucht die Schweiz neue Lösungsansätze für das Bauen ausserhalb der Bauzone? (in tedesco)
- Credit Suisse (2019): Standortqualität 2019: Basel-Stadt übernimmt vorerst den Spitzenplatz (in tedesco)
- Amministrazione federale delle finanze (2008-20): dati relativi ai versamenti nell'ambito della perequazione finanziaria nazionale.
- Ispettorato federale degli impianti a corrente forte ESTI (2014): Procedura di approvazione dei piani per impianti al di fuori delle zone edificabili.
- PF Zurigo / Sofies-Emac AG (2019): Die Machbarkeit der Kompensation im Rahmen des Planungs- und Kompensationsansatzes gemäss E-RPG (in tedesco)
- GFS Zurigo (2019): interviste a diversi target sul tema dello sviluppo economico nelle regioni di montagna svizzere per conto del SECO
- HES-SO Valais-Wallis (2018): rapporto annuale 2017
- Hanser Consulting (2018): Strategie Standortförderung 2019+ Kanton Glarus, Ziele, Stossrichtung und Massnahmen (in tedesco)
- Scuola universitaria per la tecnica e l'economia HTW, Coira (oggi Scuola universitaria professionale dei Grigioni SUP GR ((2019): rapporto annuale 2018
- Innosuisse (2018): Così Innosuisse fa promozione.
- Krippendorf, J. (1975): Die Landschaftsfresser (in tedesco)
- Kuster, J. / Bösch, L. / Heimsch, F. / Rach, M. (2019): Breitbanderschliessung in den Zielgebieten der Regionalpolitik (in tedesco)

Mayer, H. et al (2014): Expertenbericht zuhanden des SECO für eine Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume der Schweiz (in tedesco)

Neue Züricher Zeitung (2018): Der Wettbewerb unter den Hochschulen verschärft sich (in tedesco)

Servizi del Parlamento (2017): statistica del personale.

Plaz, P. (2018): Gedanken zur Weiterentwicklung der NRP (perizia) (in tedesco)

Consiglio per l'assetto del territorio (2019): Megatrends und Raumentwicklung Schweiz, Berna (in tedesco)

Conferenza dei governi dei Cantoni alpini (2014): Strategia territoriale per le aree dell'arco alpino della Svizzera

Conferenza dei governi dei Cantoni alpini (2013): Zweitwohnungspolitik optimal umsetzen. Rapporto finale (in tedesco)

Gruppo svizzero per le regioni di montagna (2019): Die Berggebiete und ländlichen Räume im 2035, Herausforderungen und Chancen, n. 242 (in tedesco)

Gruppo svizzero per le regioni di montagna SAB (2018): Le regioni di montagna 2018 (in tedesco e francese)

Gruppo svizzero per le regioni di montagna SAB (2017): Opinione sulla digitalizzazione nelle regioni di montagna (in tedesco)

Gruppo svizzero per le regioni di montagna SAB (2017): Opinione sul cambiamento climatico. Stato 17 febbraio 2017 (in francese)

Gruppo svizzero per le regioni di montagna SAB (2017): Opinione sul servizio universale. Stato 17 febbraio 2017 (in francese)

Gruppo svizzero per le regioni di montagna SAB (2015): Jugendliche in den Berggebieten. Bleiben oder gehen? Der Jugend eine Zukunft in den Bergen geben (in tedesco)

Gruppo svizzero per le regioni di montagna SAB (2014): Opinione sul mercato del lavoro nelle regioni di montagna in Svizzera. Stato luglio 2014 (in tedesco)

Gruppo svizzero per le regioni di montagna SAB (2003): Brain Drain in der Schweiz. Berggebiete verlieren ihre hochqualifizierte Bevölkerung (in tedesco, con riassunto in italiano)

Consiglio federale svizzero (2019): Rapporto sulla politica degli agglomerati 2016+ e sulla politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane

Consiglio federale svizzero (2018): Le rôle des entreprises fédérales dans le développement des régions de montagne et des espaces ruraux (in francese) Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 16.3460 Hêche del 26 settembre 2016.

Consiglio federale svizzero (2016): Rapporto sulla gestione del personale 2016. Servizi parlamentari, personale dei tribunali federali (in francese)

Consiglio federale svizzero (2015): Politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane, rapporto in adempimento della mozione 11.3927 Maissen del 29 settembre 2011

Consiglio federale svizzero (2012): Progetto territoriale Svizzera. Versione rielaborata. Berna

Federazione svizzera del turismo FST e Gruppo svizzero per le regioni di montagna SAB (2018): Thesenpapier. 12 Thesen zur Zukunft des Tourismus in den Berggebieten (in tedesco)

Associazione svizzera di economia delle acque (2016): Heimfall und Neukonzessionierung von Wasserkraftwerken (in tedesco)

Segreteria di Stato dell'economia SECO (2013): Agevolazioni fiscali in applicazione della politica regionale

Segreteria di Stato dell'economia SECO (2011): Agevolazioni fiscali in applicazione della legge federale sulla politica regionale e determinazione delle zone d'applicazione.

Wirtschaftsforum Graubünden (2014): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Graubündens,  
Bedeutung der öffentlichen Finanztransfers für Graubünden und seine Gebiete (in tedesco)  
Wirtschaftsforum Graubünden (2018): Alptraum (in tedesco)