



Remigio Ratti

RIPENSARE LA GOVERNANZA TRANSFRONTALIERA SVIZZERA SCENARI E PROPOSTE

Introduzione
di Oscar Mazzoleni

Gli epaper di Coscienza Svizzera – n. 6
ottobre 2024

Il comitato di
Coscienza Svizzera
(2022-2025)

Presidente
Verio Pini

Vicepresidente
Luigi Corfù

Membri
Maurizio Binaghi
Ivano Dandrea
Michele Ferrario
Mauro Dell'Ambrogio
Giorgio Krüsi
Alessio Petralli
Remigio Ratti, Presidente onorario
Sergio Roic

Segretariato
Grazia Presti

Informazioni:
www.coscienza Svizzera.ch



gli epaper di Coscienza Svizzera

ISBN 978-88-941244-9-1

INDICE

Introduzione di Oscar Mazzoleni

1 Per una nuova lettura della territorialità delle aree di frontiera

- 1.1 Una territorialità di frontiera da leggere in un nuovo “campo di forze”
- 1.2 Gli effetti frontiera in una realtà postmoderna
- 1.3 Esempi di effetti frontiera nella realtà dei flussi e delle reti funzionali

2 Problemi aperti nella presa di coscienza delle sfide e delle opportunità per le realtà transfrontaliere

- 2.1 I mutamenti e i problemi aperti per la governance dello sviluppo territoriale
- 2.2 Il caso del Cantone Ticino

3 Riflessioni critiche per una vera politica svizzera delle territorialità transfrontaliere

- 3.1 Appunti sul ruolo specifico ed evolutivo della Confederazione sull'organizzazione del territorio e sulle aree di frontiera
- 3.2 Limiti della politica transfrontaliera svizzera
- 3.3 Le criticità di carattere generale concernenti la politica della Confederazione rispetto ai livelli europei e cantonali

4 Scenari e prospettive per una strategia politica e di governance multilivello per le aree d'intervento transfrontaliere

- A/ PROPOSTE DI AZIONE POLITICA SUL PIANO FEDERALE
- B/ PROPOSTE DI AZIONE POLITICA A LIVELLO CANTONALE

Riferimenti bibliografici

Glossario

Introduzione. Un cambio di paradigma?

Oscar Mazzoleni

Ci sono almeno due ragioni che spingono a promuovere una collaborazione transfrontaliera.

La prima è di carattere ideale, spinta dalla volontà di conoscere l'altro, nella consapevolezza che la frontiera nazionale, specie in un mondo globalizzato, può essere d'ostacolo alla comprensione reciproca e alla crescita comune. La seconda ragione è di carattere pragmatico, ed è certamente quella decisiva. Per sviluppare una collaborazione transfrontaliera occorre una convergenza non solo ideale ma anche legata ad interessi economici e finanziari. In sostanza, è necessario che, a un certo punto, una strategia di collaborazione diventi lo sbocco per così dire scontato, da un lato e dall'altro della frontiera nazionale, per risolvere i problemi che interessano la regione transfrontaliera in modo coordinato. Ciò implica quindi la consapevolezza che la collaborazione richiede almeno due attori, ma che il suo lancio o rilancio richiede che almeno uno dei due prenda l'iniziativa e abbia interesse a farlo.

La storia della cooperazione a cavallo delle frontiere svizzere si esprime sempre come un processo complesso. L'elemento comune, senza dubbio, è il fatto di dipendere da una struttura federalista fondata sul principio di sussidiarietà e su una forte autonomia cantonale. Ciò contribuisce a spiegare, da un lato, perché la collaborazione transfrontaliera è emersa, in alcuni casi, prima che il processo di integrazione europea ne consolidasse la promozione fra gli Stati membri dell'UE, dall'altro perché tale cooperazione si è espressa in modo assai diverso lungo la frontiera svizzera. Un fattore specifico, ma determinante è stato di disporre, per ragioni anch'esse storiche, di alcune regioni di frontiera dotate di forti nuclei urbani ed economici, capaci di essere un motore di sviluppo nel contempo nazionale e transfrontaliero. In questi casi, la storia della collaborazione transfrontaliera è parte integrante del successo economico del cantone o semi-cantone svizzero. I casi più emblematici sono quelli di Basilea e di Ginevra. Nel contempo, un po' dappertutto, proprio per la rilevanza del principio di sussidiarietà, lo sviluppo della collaborazione transfrontaliera è avvenuta dentro una logica che potremmo chiamare "bottom-up", ossia per la spinta 'dal basso' proveniente dalle istituzioni locali e regionali prossime alla frontiera nazionale. Ciò ha comportato però, laddove la spinta dal basso limitata, anche in aree di frontiera fortemente urbanizzate, una diversa configurazione rispetto a Basilea e Ginevra.

Il caso del cantone Ticino è emblematico. Sul piano storico, nel cantone subalpino, pur vivendo una profonda urbanizzazione, le condizioni socio-economiche sono risultate meno dinamiche rispetto ai due centri urbani d'Oltralpe. Soprattutto, l'assenza di

un baricentro urbano-produttivo in terra elvetica non ha potuto fare da contraltare, nelle aree più produttive del Nord d'Italia, alla storica attrattività esercitata da Milano e dal suo hinterland. La conseguenza di questa divaricazione è cruciale nel capire la limitata spinta verso una collaborazione transfrontaliera. Mentre Ginevra ma soprattutto Basilea sono arrivate, negli anni 2000, all'appuntamento con l'integrazione europea e in particolare con libera circolazione con articolata dotazione di strumenti capaci di risolvere le nuove sfide, comprese quelle di un mondo del lavoro liberalizzato, in Ticino la collaborazione transfrontaliera con le regioni del Nord d'Italia è stata, da un lato relegata a compiti minori, dall'altro, accompagnata da sguardi scettici e persino ostili, soprattutto perché associata alle conseguenze negative dell'integrazione europea sulle dinamiche del mercato del lavoro.

Di conseguenza, per il Ticino, in anni recenti, quando si è trattato di trovare soluzioni a problemi complessi e annosi che hanno interessato l'area transfrontaliera, si pensi al nuovo accordo sui frontalieri, il ruolo delle autorità nazionali è risultato centrale, ribadendo, anche in un'epoca di forte integrazione socio-economica transfrontaliera, la centralità delle relazioni inter-nazionali. D'altra parte, l'importanza tutto sommato relativa dei poteri istituzionali (Cantone Ticino, Regione Lombardia e Piemonte) ha probabilmente contribuito, e non poco, a spiegare la lentezza del processo di negoziazione e di ratifica finale di tale accordo.

Per gli Stati nazionali le questioni transfrontaliere regionali, come ovvio, non sono necessariamente al centro dell'agenda politico-istituzionale. Nel contempo, ci si può chiedere in che misura, senza un pieno sostegno "nazionale" delle collaborazioni transfrontaliere, sia possibile perseguire l'obiettivo di una ampia collaborazione in aree di frontiera che contemplano, come abbiamo detto, un insieme di condizioni socio-economiche e storiche che possono frenarla. Se ciò è vero, due sono gli scenari possibili: il primo è di affermare che una collaborazione transfrontaliera non sia possibile al di fuori e al di là di alcuni puntuali settori (per esempio, trasporti pubblici, formazione e sicurezza) e che occorra quindi accettare di rimanere dentro il paradigma attuale; il secondo è quello che, invece, ritiene che vi siano potenzialità inespresse per uno sviluppo della collaborazione transfrontaliera, in particolare nell'area insubrica. Ma che occorra provare a guardare le cose in modo diverso, collegando aspetti spesso tenuti separati.

È in quest'ottica che occorre leggere il presente contributo di Remigio Ratti e Coscienza Svizzera, che già più volte in passato si erano cimentati su questo tema. In primo luogo, il saggio mostra come si sono trasformate le frontiere in un'epoca di globalizzazione, d'integrazione europea, di rivoluzione digitale. Si sottolinea inoltre, anche sulla scorta di recenti rapporti del Politecnico di Milano per l'UE e dello studio basilese BAK, le conseguenze negative in termini di sviluppo economico, di disparità socio-economiche, di incidenza dei cambiamenti climatici, dell'attuale debole collaborazione transfrontaliera in molte regioni della Svizzera ma anche e soprattutto nell'area insubrica. In secondo luogo, nonostante l'attuale scarsa considerazione dei problemi della

frontiera da parte della Confederazione, si ribadisce l'esigenza di una governanza capace di muoversi a livelli istituzionali diversi e interdipendenti. Infine, si individuano i segnali di una configurazione che apre scenari nuovi per meglio riconoscere le peculiarità delle regioni di frontiera, i loro problemi e le loro esigenze.

Le istituzioni federali tornano ad interrogarsi su compiti e finanziamenti che coinvolgono Confederazione e cantoni. Le evoluzioni di questa dinamica non sono scontate. Non mancano all'orizzonte i rischi di un divario regionale crescente. Nel recente Rapporto commissionato dal Consiglio federale ad un gruppo di esperti con il compito di rivedere la spesa della Confederazione è emersa, fra le altre, l'ipotesi di cancellare o ridurre drasticamente le politiche di sviluppo regionali. Ne risulterebbe un indebolimento del ruolo della Confederazione nei confronti delle regioni periferiche, ma anzitutto quello di rafforzare il convincimento che gli effetti frontiera siano un problema da gestire unicamente a livello cantonale o locale. Nel contempo, nell'ultima consultazione relativa al rapporto sull'efficacia della perequazione finanziaria per il periodo 2020-2025, il Consiglio federale non mancava di riconoscere le preoccupazioni di alcuni cantoni sull'aumento possibile di divari regionali.

L'attuale fase politica, che riapre di fatto il dibattito sui compiti e i flussi finanziari della Confederazione e dei cantoni, offre l'opportunità di un adeguamento del modello di perequazione finanziaria intercantonale accompagnato da un maggiore riconoscimento dei problemi e quindi delle peculiarità – sul versante giuridico-istituzionale e finanziario - dei cantoni di frontiera. Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, l'attuale modello di perequazione tende infatti a minimizzare i costi derivanti dagli effetti-frontiera. Per cantoni come il Ticino ciò implica che l'afflusso di frontalieri tende a contare solo come vantaggio economico-fiscale senza una sufficiente ponderazione dei costi che ne derivano, (per esempio, ma non solo, sul piano della mobilità), e delle distorsioni strutturali. Ovviamente, nonostante la relativa fluidità politica della fase attuale, non è facile produrre un cambiamento nei criteri di ripartizione dei flussi finanziari. Gli interessi in gioco sono molti. Un cambiamento anche minimo comporta la faticosa costruzione di una coalizione fra cantoni interessati. I vantaggi sarebbero però notevoli: più risorse a disposizione, anche per il rilancio della collaborazione transfrontaliera, intesa, come accennato, come strategia mossa da ragioni non solo ideali ma anche e soprattutto pragmatiche.

In Ticino, senza tale ripensamento, ossia un cambio di paradigma, è difficile, anche ispirandosi al lavoro di Remigio Ratti, modificare lo scetticismo che aleggia sulla collaborazione transfrontaliera e farsi promotori di un rilancio - anche ideale – nei confronti dei partner del Nord d'Italia. È però proprio tale ripensamento che potrebbe permettere di tematizzare con maggiore chiarezza, in Ticino anzitutto, la stretta interdipendenza fra la questione dei rapporti con Berna, le relazioni intercantionali, i flussi finanziari e le peculiarità di cantone di frontiera. A ben vedere tutte queste sono sfaccettature della stessa sfida.

1. PER UNA NUOVA LETTURA DELLA TERRITORIALITÀ DELLE AREE DI FRONTIERA

L'idea di questo e-paper **“Ripensare la governance transfrontaliera svizzera. Scenari e proposte”**, nasce durante una seduta estiva di Coscienza Svizzera e nel segno autentico di “gruppo di studio e di riflessione apartitico che mira a tener vivi il senso civico svizzero e la sensibilità verso le sfide di una Svizzera in cammino”. Partendo dal lavoro più che decennale iniziato con la pubblicazione **Vivere e capire le frontiere in Svizzera** (2014, a cura di O. Mazzoleni; R. Ratti), poi continuato con **Frontiere e coesione** (2016, a cura di M. Mar-cacci; O. Mazzoleni; R. Ratti) **il gruppo di CS ha trovato nuovi spunti di riflessione nel volume a cura di Oscar Mazzoleni e Andrea Pilotti “La cooperazione transfrontaliera – Problemi e attualità” (2024)**. Quest’ultimo contributo mette a confronto le tre regioni di frontiera elvetiche più integrate sul piano socioeconomico (Basilea, Ginevra e Ticino), fornendone al tempo stesso una valutazione critica del quadro istituzionale; in particolare, **lo studio mette in risalto come manchi nella legislazione federale il riferimento a un concetto di regione o cantone transfrontaliero e come “non esista ancora un’associazione o una conferenza di tutti i Cantoni svizzeri di frontiera”**. (S. Müller, 2024, p. 32). Una constatazione tanto più pertinente se considerata, come vogliamo qui dimostrare, alla luce dei nuovi apporti della letteratura in materia.

1.1 Una territorialità di frontiera da leggere in un nuovo “campo di forze”

Le frontiere sono un soggetto affascinante. Evocano concetti di *dentro e fuori*, di limiti *fissi e variabili* nello spazio e nel tempo. Le frontiere, almeno nella percezione della loro natura e *ambito d’analisi*, dei loro effetti e della loro governance danno luogo a una miriade di situazioni e di interpretazioni. Limitatamente al livello territoriale, la lettura delle realtà transfrontaliere determinate dalle istituzioni politiche e dal loro potere le vede sempre in movimento. Lo scenario è solo apparentemente fissato dai confini degli stati nazionali.

Questa linea da un lato separa e dall’altro mette in contatto realtà di vita e processi d’interrelazione a scale molto diverse: locali-regionali; nazionali e internazionali. Infatti, gli spazi e le politiche dei poteri istituzionali evolvono e devono fare i conti con i *campi di*

forza geopolitici e funzionali, con i processi d'interrelazione sociali, economici e demografici. In particolare, i processi di globalizzazione delle economie e della società nell'era del digitale ridimensionano e allo stesso tempo superano le dimensioni di spazio e di tempo tradizionali, esigendo impostazioni diverse e nuove nella lettura del ruolo delle frontiere e dei loro impatti. Si passa infatti da una lettura classica degli effetti di separazione della linea di frontiera, a quella della frontiera come zona di contatto, fino alle frontiere ormai aperte a 360 gradi entro le quali si giocano e si determinano nuovi spazi e logiche di potere.

La lettura classica – della *frontiera linea di separazione* tra Stati nazionali e dei suoi effetti – ruota attorno alle tre classiche funzioni della frontiera (Guichonnet & Raffestin, 1974): legale, dove la frontiera-linea delimita esattamente i territori soggetti alle norme giuridiche dello Stato; di *controllo*, dove ogni superamento della frontiera è soggetto, in principio, a suo tracciamento; fiscale, per la riscossione dei diritti doganali e/o l'adeguamento alle norme in vigore nel paese di entrata/uscita. Essa implica un ordine di priorità determinato dagli interessi dei reciproci stati nazionali rispetto a quelli delle realtà territoriali d'ordine inferiore e a quelli di mercato.

La seconda lettura considera le *frontiere come zone* in cui leggere e favorire processi d'integrazione, di regionalizzazione e d'impatto funzionale. È il superamento delle frontiere *cicatrici della storia* (Denis de Rougemont), della Carta europea della cooperazione frontaliere promossa dal Consiglio d'Europa (Madrid, 1980) e dei programmi Interreg, lanciati sin dagli anni Novanta del secolo scorso dall'Unione Europea.

Infine, la rivoluzione dei trasporti, nelle telecomunicazioni e nella digitalizzazione fino all'intelligenza artificiale ridisegnano *frontiere aperte all'orizzonte*, orientate a 360° (Blatter, J., 2004) e quindi soggette al confronto con le ragnatele deterritorializzanti delle reti funzionali dei mercati globali e dei relativi *assemblaggi di potere* messe in luce dalle ricerche della nota sociologa americana Saskia Sassen.

Di fatto, **la territorialità di quello che genericamente chiamiamo spazio di frontiera**, per la presenza di un confine istituzionale tra uno o più stati (sovente addirittura delimitato da una distanza stabilita per ordinanza di un paio di decine di chilometri), **sarà il prodotto risultante da diversi campi di forza, spesso contraddittori e da considerare su scale diverse, multilivello** (Baboga, K., 2020): il confine tradizionale continuerà ad avere le sue funzioni, ma assumerà anche nuove esigenze di contatto e di regionalizzazione. Nel medesimo tempo si delineano - nella discontinuità a livello funzionale e spesso sovranazionale - connessioni a rete e nuove gerarchie dal punto di vista dell'organizzazione spaziale (Popescu, G, 2010). **Ogni area di frontiera deve quindi essere letta dentro uno scenario specifico che subisce molteplici effetti-frontiera - mutevoli nel tempo e anche nello spazio – e non più solo riduttivamente riconducibili a quelli delle frontiere statuali.**

1.2 Gli effetti frontiera in una realtà postmoderna

Nella tipologia postmoderna degli effetti-frontiera siamo passati dai tradizionali "territori di frontiera" ai più ampi "spazi di frontiera" aperti all'orizzonte (Retailié, 2011), a 360°, includendo le realtà dei flussi e delle reti funzionali della globalizzazione e dove i confini non hanno più bordi predefiniti.

Si arriva così a una tipologia degli effetti-frontiera (Ratti & Schuler, 2013¹ ; Ratti, 2014²) comportante nove caselle, frutto della combinazione tra

- le dimensioni spaziali del potere politico: linea, zona, globalista e
- la natura spazio-temporale della frontiera: fissa, mobile, aperta all'orizzonte.

Riprendiamo sinteticamente in questa sede i nuovi possibili effetti determinati da una frontiera aperta all'orizzonte, a 360° (quadri 5, 6 e 9). Essi chiamano in causa scale di riferimento geografico e quindi risposte politiche coordinate a scale istituzionale diverse.

Schema

**Tipologia postmoderna dei territori e spazi di frontiera:
dai «territori di frontiera» agli «spazi di frontiera» della realtà
dei flussi e delle reti funzionali della globalizzazione**

DIMENSIONI SPAZIALI DEI LIMITI DEL POTERE POLITICO				
NATURA SPAZIO-TEMPORALE DELLA FRONTIERA		LINEA	ZONA	GLOBALISTA
	FISSA	Le frontiere degli Stati nazionali (1)	Le frontiere delle zone d'integrazione (2)	Le frontiere dei siti e localizzazioni non-banali (7)
	MOBILE	Le frontiere dei regimi (neo) coloniali (3)	Le frontiere della regionalizzazione (4)	Le frontiere dei luoghi e delle reti (8)
	APERTA ALL'ORIZZONTE (anytime/ anywhere)	Le frontiere nate da pratiche discriminanti (5)	Le frontiere delle aree d'influenza (6)	Le frontiere delle piazze e delle città (9)

© Ratti-Schuler 2013

¹ Remigio Ratti et Martin Schuler, *Typologie des espaces-frontières à l'heure de la globalisation*, in: BELGEO, 1/2013.

² Ratti. R., *Globalizzazione, territori e spazi di frontiera. Tipologia degli effetti spaziali delle vecchie e nuove frontiere e applicazione all'area dell'Insubria*, in: Mazzoleni, O. e Ratti R., *Vivere e capire le frontiere in Svizzera*, Coscienza Svizzera / Armando Dadò editore, Locarno, 2014.

1.3 Esempi di effetti frontiera nella realtà dei flussi e delle reti funzionali

- ➔ Un esempio epocale è dato dalle nuove tecnologie informatiche e della comunicazione (TIC) e dei loro attori che - secondo il modello *anything, any time, any where* - tendono a modificare sostanzialmente, nello spazio e nel tempo, la natura e gli effetti delle frontiere.

L'attualità dell'avvento delle offerte digitali e dell'intelligenza artificiale mette decisamente in campo regole del gioco le cui frontiere sono piuttosto quelle determinate dagli operatori oligopolisti globali o di specifici regimi autoritari. Le TIC sono alla base dei processi di globalizzazione e di liberalizzazione nei fattori di produzione e negli scambi. Nel caso di resistenza (ad esempio, misure di blocco e oscuramento, ecc.), la risultante dà luogo ad effetti- frontiera discriminanti e diversi secondo la scala – sovranazionale, nazionale e regionale.

Gli effetti frontiera potranno essere forti, nel medesimo tempo diffusi a tutto il territorio nazionale, ma non per questo non richiedono un loro governanza. Gli effetti possono essere decisamente incisivi per luoghi specifici, che tuttavia non hanno la possibilità di rispondere.

- ➔ Un altro campo di valutazione di possibili risposte alle frontiere aperte a 360° è quello – del resto non nuovo - degli ostacoli unilaterali non commerciali agli scambi.

È il caso delle black list applicate dal governo italiano nel luglio 2010 verso i paesi considerati a fiscalità privilegiata. Tramite ostacoli burocratici e tecnocratici si arriva al non rispetto di accordi o del principio di reciprocità. Al limite a vere e proprie rappresaglie. È stato il caso del blocco temporaneo dei ristori dovuti all'Italia e prelevati alla fonte dal Cantone Ticino.

- ➔ Un ambito di effetti discriminanti non risolti per le zone di frontiera è quello dei segnali radio-televisivi, per principio aperti a 360°. Qui le reti e gli spazi funzionali dell'economia e delle sovranità tendono a predominare su quelli della "policy".

Lo sfioramento dei segnali da un paese all'altro dà spesso luogo – per ragioni di varia natura - ad un oscuramento unilaterale. È il caso della RSI rispetto alle aree di frontiera limitrofe. La loro denuncia, non risolta a livello nazionale, ci aveva portato a sottoporla – non era solo un problema nostro – a livello del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa al fine di stabilire il diritto-dovere delle popolazioni di frontiera di essere in rete con lo spazio di comunicazione del vicino. Alla fine di un lungo processo il Congresso ha potuto votare nel 2005 la *"Recommandation 173 sur les médias régionaux et la coopération transfrontalière"*. La successiva procedura di ratifica da parte dei singoli Stati non è però andata in porto, certamente per le resistenze derivanti da conflitti di interesse.

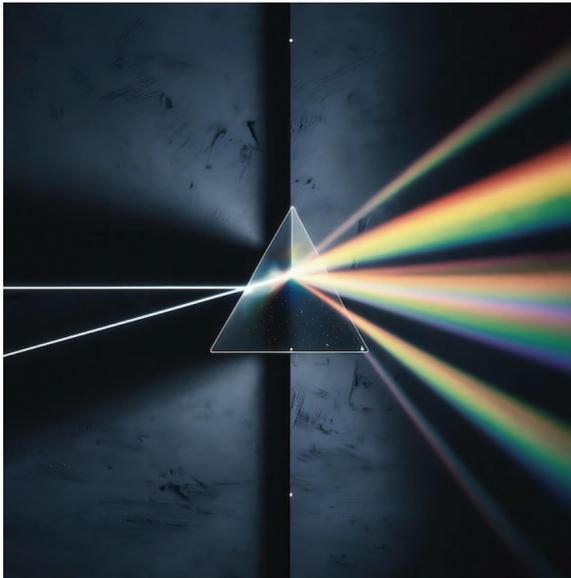
- ➔ Infine, tra gli aspetti meno percepiti ma sostanziali nell'ottica della frontiera aperta, vi sono gli effetti sulle frontiere dei luoghi, reti e nicchie dei nuovi assemblaggi economico-funzionali dei processi di globalizzazione. Esempi: specifici ambiti del settore bancario; delle materie prime e dei metalli rari e preziosi; hub logistici o nicchie commerciali.

La teoria del commercio internazionale e quella dello sviluppo delle piccole nazioni spiegano come lo sviluppo economico passi attraverso specializzazioni settoriali e di nicchia. Tuttavia, nella nuova era del digitale e dei processi di globalizzazione – sempre presenti anche se in un mondo polarizzato – vi sono fenomeni economici la cui natura è diversa e va oltre quella delle teorie classiche del mercato liberalizzato e regolato da organizzazioni internazionali (OMC). Da un lato, la crescita economica e l'innovazione è andata caratterizzandosi per grandi concentrazioni con pochi attori particolarmente aggressivi e dalle dimensioni superiori a quelle di numerosi stati; dall'altro, viene meno quella triade "Territorialità, Autorità, Diritto" (TAD), che in passato veniva facilmente ricondotta agli Stati-Nazione e alla loro sovranità. Oggi, siamo alla rottura della alleanza storica: TAD = Stato-Nazione. Facilmente si mette in discussione lo stato di diritto, fino al non rispetto degli accordi internazionali. Nuovi assemblaggi di potere o alleanze di interesse possono determinare rapidi capovolgimenti nelle strategie dei grandi gruppi economici e nelle condizioni di vita delle nicchie o piazze delle reti globali (Ratti, R. 2009).

La Svizzera ne sa qualcosa quando in pochi anni si è passati dal "segreto bancario non negoziabile" allo scambio automatico di informazioni fiscali. Diverse e importanti sono le attività di nicchia – create o beneficianti di un effetto frontiera rispetto al mondo esterno - che possono essere messe in discussione da nuove regole del gioco degli assemblaggi di potere. Gli effetti-frontiera diventano quindi elementi centrali e strategici della politica estera e della politica economico-sociale elvetica e questo non solo perché 16 dei 26 Cantoni svizzeri sono cantoni di frontiera.

2. PROBLEMI APERTI NELLA PRESA DI COSCIENZA DELLE SFIDE E DELLE OPPORTUNITÀ PER LE REALTÀ TRANSFRONTALIERE

Come sarà la territorialità delle aree di frontiera di domani? Una territorialità sempre legata al confine ... ma da interpretare come **"FRONTIERA PRISMA"**.

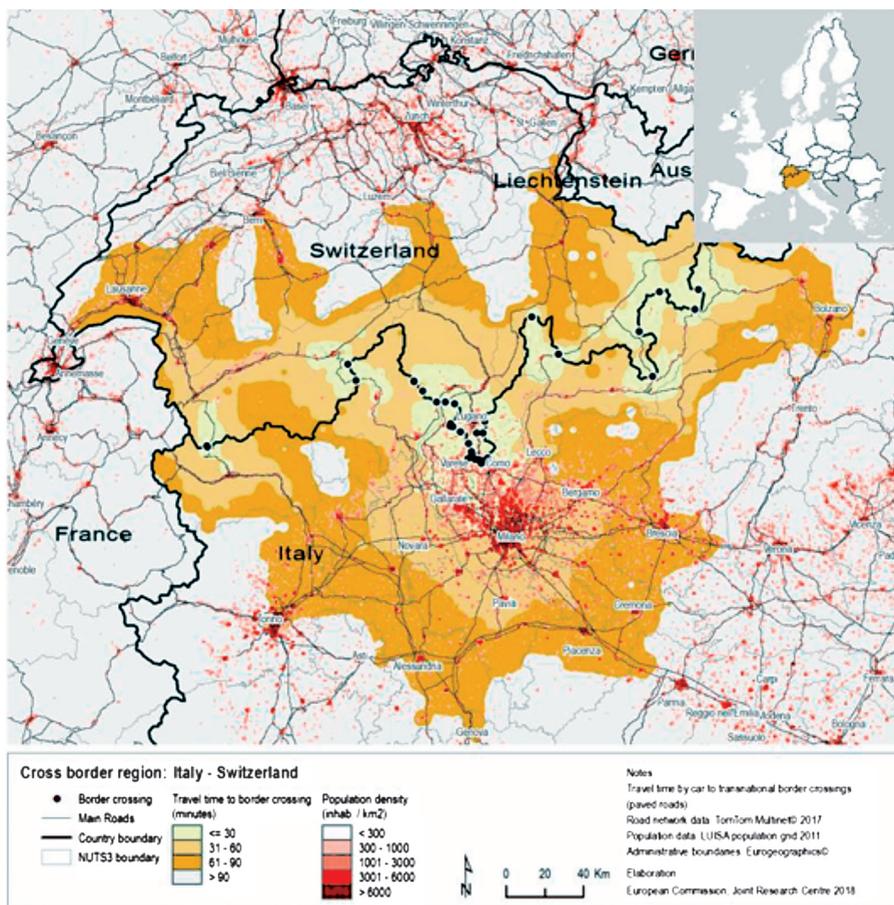


- nel linguaggio figurato, il prisma si riferisce a ciò che è in grado di scomporre il caleidoscopio di una realtà complessa, per consegnarla, senza filtri, all'osservatore.
- siamo infatti in presenza di effetti-frontiera dalle molte sfaccettature e ibridazioni determinate per ogni area da scenari specifici, ma in particolare dalle risposte agli effetti territoriali - discriminanti e strutturanti - degli assemblaggi del potere istituzionale e dell'economia;
- la governance della "frontiera prisma" implica una strategia multilivello (o multiscala) e specifiche misure aventi l'obiettivo di valorizzare e costruire una territorialità in termini di *capitale territoriale, sociale, economico, ambientale e identitario*. (Bramanti A., Ratti, R., 2017).

Nel corso del tempo e dello spazio gli effetti frontiera cambiano natura ma continuano a sussistere con incidenze e diffusioni territoriali diverse; così pure dovrà essere la loro governance nel campo di forze delle "frontiere prisma", se si vorranno evitare pesanti effetti discriminanti, sia a livello di categorie sociali, sia a quello territoriale. Una problematica assai complessa. Nel prossimo capitolo vediamo alcuni dei problemi aperti.

2.1. I mutamenti e i problemi aperti per la governance dello sviluppo territoriale

Figura N° 1: Gradi di accessibilità e popolazione nelle macroaree transfrontaliere tra Italia e Svizzera



La fase classica – della frontiera linea di separazione tra Stati nazionali con le sue funzioni legali, fiscali e di controllo – comporta per i territori a ridosso della linea di confine particolari soggezioni per le dinamiche di sviluppo locale e regionali. Sia pur in un ambito dove vigono libertà di mercato, democrazia e sussidiarietà, le priorità sono inverse in una regione di frontiera rispetto alle altre poiché nel caso delle prime l'interesse nazionale tendenzialmente prevale sugli altri. Gli operatori pubblici e privati delle zone di frontiera sanno che molto può cambiare, anche repentinamente, per il mutamento dello scenario politico o anche solo di una norma di legge. Non per niente la percezione politica anche a livello della popolazione è quella dell' "arte dell'arran-

giarsi” (Ratti 2014, Postfazione) in una territorialità che, quasi per definizione, non fa sistema quando la frontiera separa (vedi figura 1). Gli effetti sono in genere penalizzanti. Ma accade anche il contrario, quando si possono sfruttare rendite di posizione (di uno stato rispetto al vicino) o rendite differenziali (sul prezzo delle merci o dei livelli salariali di qua e al di là del confine). Essi si ritrovano nell’attuale fase di rinascita delle frontiere – di rebordering – mettendo in risalto l’ambivalenza tra integrazione transfrontaliera e, all’opposto, crescita dell’euroscetticismo (Durand, F., 2017). **Gli effetti sono quelli di una struttura di sviluppo fragile e distorta. Così la territorialità di una zona di frontiera è vissuta come uno “spazio di transizione”, sia pur con le proprie nicchie entro le quali si può fare fortuna.**

Comunque, per restare al caso svizzero, va riconosciuto come il ruolo e le responsabilità della Confederazione e degli enti statali (militare, dogane, ferrovie, poste) nello sviluppo territoriale delle aree di confine sia stato importante e sufficientemente stabile almeno in una specifica fase storica, ossia, prima che i processi di liberalizzazione e d’integrazione e l’era del digitale cambiassero la natura e il ruolo delle localizzazioni forzatamente ipotecate da una presenza sul confine. **Oggi siamo in presenza di sconvolgimenti tecnologici e di mercato che si tramutano in processi di deterritorializzazione o riallocazione di certe funzioni, specie attratte dalle nuove polarizzazioni urbane e metropolitane. Di conseguenza, il pericolo, del resto già denunciato (Schuler, 2014, pp. 147-170), è quello di una presa di distanza da parte del livello superiore, che tenderebbe sempre più a considerare gli effetti frontiera in senso tradizionale e come un problema da gestire a livello locale-regionale.**

Giustamente, è a livello locale-regionale che nasce in Europa e in Svizzera la politica di cooperazione transfrontaliera tra autorità locali, ben messa a fuoco nel recente volume di Coscienza Svizzera “La cooperazione transfrontaliera-Problemi e attualità” (a cura di O. Mazzoleni e A. Pilotti, Locarno, 2024). Tuttavia, l’esperienza ormai pluridecennale mostra un quadro molto diverso da una regione all’altra. Non solo per ragioni istituzionali, che vedremo in seguito, ma per i nuovi effetti di rete nella fase di globalizzazione dell’economia e della società.

I rapporti di causa ed effetto per l’apprezzamento degli effetti frontiera sono diventati sempre più complessi, difficili da isolare e comunque sempre più condizionanti e lontani dagli obiettivi di una territorialità sistemica. **Lo scenario delle “frontiere prisma” - a seguito dell’era del digitale, delle frontiere aperte a 360° e delle connessioni in spazi discontinui e a rete - pone il problema di risalire alle cause e alle implicazioni per lo sviluppo delle territorialità di frontiera; esse rimandano a una realtà che nello scenario della frontiera prisma richiedono un nuovo e diverso atteggiamento e approccio strategico multilivello.**

È quanto si pone del resto l’*Agenda territoriale 2030 dell’Unione Europea* (Jakubowski, A.; Mischczuk, 2021), anche a partire dai programmi INTERREG che già distinguono tre

ambiti territoriali diversi³; una visione necessaria ma, nell'applicazione, non sufficientemente strategicamente integrata e convergente.

Queste considerazioni valgono per tutte le regioni di frontiera del nostro Paese, anche se poi la tipologia delle situazioni e dei problemi va interpretata e coniugata per ciascuna di esse, come ben evidenziato da Sean Müller nel capitolo La cooperazione transfrontaliera dei *Cantoni svizzeri. Un approccio comparato* (in: Mazzoleni, O.; Pilotti A., 2024). Ognuna presenta problematiche di sviluppo territoriale - strutturali e congiunturali - ma sempre con la caratteristica di specifiche dipendenze da effetti frontiera che incidono, nel bene e nel male, nella capacità di "fare sistema", in particolare nei termini dei criteri per la promozione del proprio "capitale territoriale": sociale, economico, ambientale e identitario (Bramanti, A., Ratti, R., 2017). Tematiche la cui governance, sia pur nel principio di solidarietà, non può essere lasciata al solo livello locale-regionale e implica una visione multilivello.

2.2. Il caso del Cantone Ticino

La realtà della frontiera ticinese con le province italiane limitrofe rappresenta purtroppo un esempio di prossimità ed integrazione fortemente marcata da una territorialità solo potenzialmente portata a "fare sistema". Addirittura, nel caso del Cantone Ticino, mancherebbero o sono diventate più ardue le stesse premesse socioeconomiche e politico-culturali per una cooperazione transfrontaliera (Ratti e Mazzoleni / Pilotti, 2024, pp. 155-195).

Nella Figura 2 si illustrano nella loro evoluzione, dal secondo dopoguerra ad oggi, le **quattro componenti per un bilancio della cooperazione transfrontaliera vista dal Ticino: i valori e le rappresentazioni mentali; gli aspetti istituzionali; la posizione dei portatori d'interesse; gli scenari per una vera governance territoriale**. L'analisi degli sforzi di cooperazione transfrontaliera degli ultimi trent'anni appare caratterizzata dalla palla al piede di insufficienti premesse politico-culturali e socioeconomiche e da difficoltà legate alla governance. La politica transfrontaliera non si realizza per decreto (Ratti, R., 2024, p. 174). Così le difficoltà nell'attuare una politica di cooperazione transfrontaliera fanno pensare ad altre debolezze, quelle di fondo: si sono resi sempre più evidenti in questi ultimi due decenni le deficienze strutturali e i condizionamenti che, malgrado lo sviluppo quantitativo dei posti di lavoro, ormai solo grazie all'offerta di manodopera frontiera, bloccano o distorcono il suo sviluppo. I cosiddetti "fondamentali" sono impietosi:

La **demografia** pone il Ticino (con Neuchâtel) tra i perdenti in termini di residenti rispetto agli altri, taluni in forte crescita, nelle previsioni demografiche per il 2060; i tassi superiori di invecchiamento della popolazione e la perdita di giovani che dopo gli studi

³ I tre moduli Interreg sono i seguenti:

- Interreg A - programmi di cooperazione transfrontaliera
- Interreg B - programmi di cooperazione transnazionale
- Interreg Europe - programma di cooperazione interregionale

La partecipazione ai moduli A è di competenza dei Cantoni. L'ARE coordina la partecipazione svizzera ai programmi di cooperazione transnazionale Interreg B e la Segreteria di Stato dell'economia SECO è responsabile di Interreg Europe.

non rientrano nel Ticino (Dandrea, I., in: e-paper di CS N° 4, 2021, p. 12) sono indicatori destinati a perdurare nel tempo, mentre preoccupa la componente compensatoria dei frontalieri che si sta esaurendo per analoghi problemi dall'altra parte del confine.

Le **disparità nei redditi pro capite dei residenti e i livelli salariati** sono addirittura una costante – ca il 20% - da quando il Prof. Francesco Kneschaurek, nel 1964, produceva la prima analisi con criteri moderni dell'economia ticinese. Questo malgrado la crescita economica e una popolazione del Cantone aumentata da 250'000 abitanti ai 360'000 odierni (+44%).

Le **contraddizioni tra vicini** sono andate aumentando, di fatto e nelle percezioni, da una parte e dall'altra del confine. Addirittura "agli occhi dei cittadini ciò che è positivo per l'economia, non è necessariamente positivo per il benessere dei residenti, e viceversa" (Mazzoleni / Pilotti, op. cit., 2024, Cap.9).

Tirate le somme, il volto del Ticino sembra essere caratterizzato, nel bene e nel male, dagli effetti frontiera; effetti strutturalmente penalizzanti che, per di più, stanno cambiando di natura in uno spazio di transizione transfrontaliero tra le realtà metropolitane della grande Zurigo e quella lombardo-milane. Un dato di fatto, che per le sue specificità strutturali, richiama la necessità di una adeguata considerazione nella politica solidale della Svizzera. Per esempio, ma non solo, tramite una diversa configurazione dei criteri e parametri della perequazione finanziaria intercantonale.

Figura N° 2: Schema per un bilancio della politica transfrontaliera vista dal Ticino

FASI DELLA POLITICA DI COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA	VALORI E RAPPRESENTAZIONI MENTALI	ASPETTI ISTITUZIONALI	SCENARI ECONOMICI DI RIFERIMENTO
1. Giustapposizione 1970-1980	Malgrado gli scambi transfrontalieri accresciuti le mappe mentali non cambiano	Continua il regime bilaterale classico: la frontiera gioca pienamente il ruolo di "separazione-filtro"	Ticino doppiamente periferico
2. Cooperazione interlocutoria 1980-1995	Svilupi e aperture fanno ipotizzare un "Ticino Regione Aperta"	1980 - Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sulla cooperazione transfrontaliera	Ticino periferia integrata (CH) e aperta
3. Decollo e turbolenze 1995-2010/12	Viscosità nella modifica delle rispettive mappe mentali; cooperazione vs neopatriottismo	Nascita della Regio Insubrica (1995) - Programmi Interreg - Trattati Bilaterali CH-UE I e II	Ticino "glocal"
4. Assestamento tra disincanto e nuove realtà 2012-2030	Difficoltà (crisi e aumento disparità) nel valutare gli effetti frontiera (capro espiatorio vs risorsa)	Implementazioni macchinose e a volte contraddittorie tra livelli gerarchico-amministrativi. Assestamento ruolo della Regio	Ticino in fase "reset"
	PORTATORI D'INTERESSE	TERRITORIALITÀ – GOVERNANZA	
1. Giustapposizione 1970-1980	Prevalgono gli attori nazionali (ferrovie, dogane, parti sociali)	Scenario: "arte dell'arrangiarsi". In Italia, nascita delle Regioni (1970). Impulsi dal Presidente della Lombardia	Ticino doppiamente periferico
2. Cooperazione interlocutoria 1980-1995	Ognuno per sé, ma presa di coscienza poste in gioco transfrontaliere. Conferenze sindacati e camere di commercio zone di confine	Applicazione di processi di pianificazione politica (Rapporto indirizzi; Piano Direttore del Territorio)	Ticino periferia integrata (CH) e aperta
3. Decollo e turbolenze 1995-2010/12	Impulsi della Regio alla cooperazione e animazione; progressi settoriali: ambiente-trasporti; blocchi x tensioni politiche CH-I/TI-CH	Tra salti strutturali accademici (USI-Supsi), innovazioni settoriali (TILO; Cultura), difese irrigidimenti regionalistici	Ticino "glocal"
4. Assestamento tra disincanto e nuove realtà 2012-2030	Attesa condizioni quadro rapporti CH-UE AlpTransit e ricerca aprono nuovi scenari. Interesse per nuovi approcci, specie nel mercato del lavoro e formazione. Impulsi dai Sindaci "Città dei laghi"	Fase cruciale di riassetto Economico/Sociale/ Ambientale. Ticino tra regionalismo di ritorno e affermazione come "parte viva e dialogante" tra Zurigo e Milano Importanza strategica della dimensione transfrontaliera	Ticino in fase "reset"

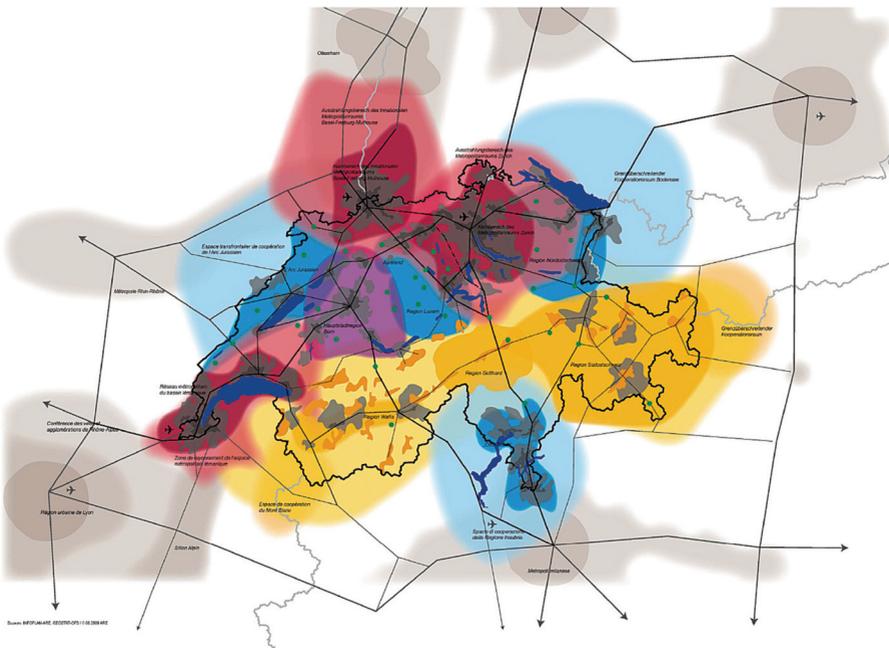
© Ratti 2023

3. RIFLESSIONI CRITICHE PER UNA VERA POLITICA SVIZZERA DELLE TERRITORIALITÀ TRANSFRONTALIERE

In un Paese federalista come la Svizzera l'attenzione per uno sviluppo equilibrato del territorio è fondamentale e ancorato al principio di sussidiarietà, dal basso verso l'alto. Occorre distinguere, insistiamo noi, tra le diverse dimensioni del discorso territoriale: *dalla salvaguardia e uso parsimonioso del territorio (per esempio, con la Legge federale sulla pianificazione del territorio; leggi sull'agricoltura, le foreste, le risorse idriche, l'energia, l'ambiente, ecc.) all'organizzazione territoriale* (vedi l'Ufficio per lo sviluppo territoriale, conosciuto con l'acronimo tedesco ARE), quindi alle sue gerarchie, connessioni e trame di supporto allo sviluppo.

L'ARE ha un importante ruolo per una supervisione globale e per la coerenza delle politiche e misure aventi impatto territoriale coinvolgenti più livelli istituzionali. Le sue raccomandazioni e prese di posizione sono impegnative solo per le istituzioni pubbliche e indicative per tutti gli altri attori. Ben noto è il progetto territoriale Svizzera 2030 (del 2012 e in revisione per il 2025). Riproduciamo qui di seguito la cartina di sintesi (Figura 3), dove in particolare si evidenzia il tentativo di promuovere linee d'intervento secondo una tipologia di spazi funzionali, compresi almeno indicativamente quelli transfrontalieri. Un utile e complesso cappello per le politiche e gli interventi a carattere territoriale, ma che pure si presta a criticità e limiti quanto alla sua incisività. È su questo piano che si situano le nostre riflessioni critiche e le proposte di questo e-paper.

Figura N° 3 La struttura spaziale della Svizzera e i suoi spazi di governance (ARE 2030)



3.1 Appunti sul ruolo specifico ed evolutivo della Confederazione sull'organizzazione del territorio e sulle aree di frontiera

La Confederazione incide sull'organizzazione del territorio nei suoi campi di intervento, in particolare tramite le sue politiche settoriali, direttamente (ambito militare) o tramite le sue aziende o le sue partecipazioni maggioritarie. Gli esempi storici sono quelli delle Poste, delle Ferrovie e delle Comunicazioni. Il loro impatto, incluso il militare, è stato per molti Cantoni e per le regioni periferiche e di frontiera un fattore di correzione e di supporto all'economia e alla società.

Le dinamiche settoriali e i processi di liberalizzazione degli ultimi trent'anni in questi settori hanno decisamente cambiato lo scenario. Mutati i ruoli indiretti delle politiche settoriali si è così arrivati a concepire interventi territoriali diretti da parte della Confederazione. Essi accompagnano lo strumento della *perequazione finanziaria verticale e orizzontale della Confederazione e dei Cantoni*.⁴

⁴ L'attuale sistema di perequazione finanziaria è stato introdotto nel 2008 e adeguato nel 2020. Esso consiste nella perequazione delle risorse e nella compensazione degli oneri al fine di ridurre le disparità cantonali e dotarle di risorse per adempiere ai compiti statali con maggior efficacia. Ai Cantoni finanziariamente deboli viene garantita una dotazione minima pari all'86.5% della media svizzera.

In primo luogo, per le *regioni di montagna* con la **Legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna (LIM)** del **1974**, invero come legislazione speciale limitata nel tempo quale deroga ai principi di mercato. Nel 1997, la presa di coscienza di come sia complessa la pianificazione territoriale porta ad istituire a livello federale il Consiglio per l'assetto del territorio (COTER), una commissione extraparlamentare permanente⁵ che porterà più tardi all'elaborazione del Progetto territoriale Svizzera 2030.

Intanto la LIM, giunta alla scadenza, sfocia nel **2006** nella **Nuova politica regionale (NPR)** della Confederazione⁶; una politica strutturale regionale allargata e ad orientamento economico. Mira a sostenere i cambiamenti strutturali nelle regioni montane, nelle altre aree rurali e nelle regioni frontaliere e di rafforzare la competitività di questi territori. Sull'effettività della sua applicazione vi sono state criticità⁷; per quelle sulle regioni frontaliere ci esprimiamo in seguito.

Sempre nel 2006, il Parlamento federale riconosce il ruolo strutturale delle città, degli agglomerati e delle aree metropolitane e approva la **Legge federale sulle agglomerazioni (AggloPol)**, entrata in funzione il 1° gennaio **2008**. Con la politica degli agglomerati, la Confederazione sostiene le aree urbane svizzere nell'affrontare le sfide territoriali legate all'espansione degli insediamenti, all'aumento della mobilità e ai cambiamenti sociali. Quale politica trasversale viene attuata con una serie di misure e strumenti specifici che vanno a integrare i provvedimenti adottati nel quadro di altre politiche settoriali (p. es. la politica dei trasporti o la politica sociale) e che a loro volta contribuiscono in misura significativa allo sviluppo degli agglomerati.

Questi strumenti di politica territoriale diretta della Confederazione si confrontano e in parte dovrebbero convergere con quelli dei vicini nell'ambito europeo. La cooperazione interregionale e transfrontaliera costituisce un asse maggiore della politica regionale europea⁸, in particolare a partire dal 2007, quando si precisa il suo ruolo all'interno di una politica di coesione e di riduzione delle disparità regionali risalente al 1975 con la creazione del Fondo Europeo di sviluppo regionale (FESR). Lo strumento specifico è quello dei **programmi di cooperazione transfrontaliera INTERREG**, ormai giunti al sesto programma 2021-2027, e ai quali possono partecipare anche i Paesi terzi come la Svizzera.

⁵ Il COTER offre consulenza al Consiglio federale e alle unità amministrative competenti in materia di politica regionale e sviluppo del territorio, ossia la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), sulle questioni fondamentali della politica di assetto del territorio. Questo approccio porterà all'allestimento del Progetto territoriale Svizzera.

⁶ Messaggio 05.080 del CF concernente la Nuova politica regionale (NPR, del 16 novembre 2005).

⁷ in particolare, per la concessione di aiuti limitati a mutui, in parte corrette con l'ordinanza dell'1.4.2024 che prevede per piccoli progetti contributi a fondo perso.

⁸ IWEPS, *Politique régionale européenne – Convergence et dynamique d'innovation*, Collection Economie, Société, Région, de Boeck, Avril 2006.

Per tutti questi interventi, nazionali e internazionali, vale il principio di sussidiarietà, da cui l'importanza della volontà politica e della capacità di agire a livello degli specifici spazi territoriali. Sul caso svizzero rimandiamo all'analisi di Alessia Setti, "La Svizzera nei programmi europei di cooperazione transfrontaliera" (Cap. 2, in: Mazzoleni / Pilotti, op. cit., 2024, pp. 35-54).

3.2 Limiti della politica transfrontaliera svizzera

Partendo dal basso e dalle esigenze manifestate dalle popolazioni delle aree di confine si può affermare che la Svizzera, in particolare con la regione di Basilea (Regio Basiliensis) e quella di Ginevra e del Lemano, abbia addirittura anticipato la Convenzione europea sulla cooperazione tra i poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, firmata a Madrid nel 1980. Le iniziative di cooperazione transfrontaliera sono andate via via sviluppandosi con la costituzione di associazioni o programmi regionali che coinvolgono i 16 Cantoni di frontiera. Per il Ticino, si dovrà attendere il 1995 per la costituzione dell'associazione *Regio Insubrica*. Ma il quadro globale derivante dall'analisi comparata delle dinamiche sviluppatesi a livello regionale e locale presenta situazioni molto diverse, con esempi buoni e meno buoni. Anche dopo decenni vengono a galla criticità, limiti e deficienze politiche soprattutto rispetto all'obiettivo esplicitato nella Nuova Politica Regionale (NPR) di sostenerne i cambiamenti strutturali e di rafforzarne la competitività di questi territori.

Le lacune riguardano sia i livelli Svizzera/UE, sia il livello Confederazione/Cantoni. Nel suo contributo recente, Alessia Setti presenta le seguenti conclusioni (in Mazzoleni e Pilotti, cit., p. 51):

- il "mancato allineamento degli obiettivi della NPR con quelli della politica di coesione europea e concernenti le aree tematiche dei programmi Interreg" e, contemporaneamente una concezione talvolta diversa della cooperazione transfrontaliera. La cooperazione rimane settoriale e legata a singoli progetti, impedendo una migliore stabilizzazione e istituzionalizzazione della cooperazione lungo le frontiere svizzere. Per esempio, non andando nella direzione di enti aventi personalità giuridica, come i "Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT)". Come pure:
- i condizionamenti e i freni alla politica di sostegno delle aree di frontiera messa dalla Confederazione (SECO) sotto il cappello della NPR e quindi soggetta a criteri chiave di stretto carattere economico (vedi www.regiosuisse.ch/programmi/npr). Questi criteri sono nove⁹ e sono cumulativi; quindi, un progetto deve rispettarli tutti.

⁹ 1. Valore aggiunto regionale; 2. Innovazione; 3. Sostenibilità; 4. Impatto territoriale; 5. Orientamento all'esportazione ed economia locale; 6. Conformità con la legislazione sulla concorrenza; 7. Finanziamento iniziale (max. 4 anni); 8. Inquadramento nella strategia cantonale o sovra-cantonale; 9. Differenziazione da altre politiche e strumenti di promozione.

Appare evidente la discrepanza tra gli obiettivi territoriali strutturali dichiarati – di carattere economico, sociale, ambientale e identitario - e la volontà di “un legislatore piuttosto contabile e tecnocratico” di non uscire dai binari di singole progettualità a comprovabile valore aggiunto. Gli aspetti problematici della cooperazione transfrontaliera sono inoltre evidenziati nel Rapporto BAK del 25 marzo 2021. Commissionato dalle Regioni, Province e Cantoni uniti nella “Task Force Interreg VI” il rapporto analizza forze/debolezze, opportunità e rischi (analisi SWOT) di una vasta area frontaliere transalpina che si estende dal Vallese/Valle d’Aosta fino ai Grigioni/Bolzano, con al centro la parte più popolosa della Regione Insubrica con oltre 2 milioni di abitanti. Il rapporto si conclude con una serie di raccomandazioni. Ricordiamo alcuni aspetti critici e le proposte essenziali per una migliore governance dello sviluppo territoriale di queste regioni.

1. Debolezze:

- “Un punto debole intrinseco delle aree di confine è la loro posizione periferica e la loro lontananza dai rispettivi centri politici. Inoltre, gli ostacoli giuridici e amministrativi dovuti alle diverse legislazioni e alle diverse competenze dei soggetti coinvolti nei vari settori politici (istruzione, mercato del lavoro, sanità, ecc.) rendono più difficili gli scambi economici e la cooperazione. Quest’ultima è resa più difficile anche dal fatto che, nell’intera area di Programma, non esiste un’istituzione ‘forte’ e comune incentrata sulle relazioni transfrontaliere” (BAK, p. 88).
- “L’area transfrontaliera non possiede una visione e degli obiettivi comuni e condivisi, il che è chiaramente dovuto alla grande estensione spaziale dell’area e le strutture eterogenee in esso presenti. Per esempio, il territorio transfrontaliero non collabora per commercializzarsi verso l’esterno in quanto area turistica unica. Al contrario, c’è spesso una tendenza alla competizione. Ciò ostacola la cooperazione e quindi forse anche il raggiungimento di una massa critica di offerte (nei diversi territori)” (BAK, p. 89).
- “Secondo uno studio promosso dall’UE, la perdita stimata a causa delle differenze amministrative e giuridiche dell’area transfrontaliera tra Italia e Svizzera si situa tra il 7,6% e il 18% del PIL. Una cooperazione transfrontaliera atta a promuovere l’integrazione giuridico-amministrativa e la conoscenza reciproca avrebbe quindi un effetto positivo sul potenziale di crescita economica dei territori coinvolti” (BAK, p. 107).

2. Minacce:

- “Un’importante minaccia per l’area del Programma sussiste nel fatto che le disparità esistenti, in particolare quelle economiche, soprattutto tra l’area svizzera e quella italiana, vengano strumentalizzate politicamente. Ciò potrebbe ostacolare gravemente la cooperazione costruttiva e la *governance* dell’area del Programma e portare a una crescente frammentazione e disgregazione economica con conseguenti perdite di benessere” (BAK, p. 90).

- “Inoltre, un ulteriore pericolo è quello legato ad un aumento delle disparità in termini di sviluppo tra i territori dell’area di Programma. Ciò potrebbe portare a una completa regressione di alcuni territori a causa della migrazione, della fuga di cervelli, delle tendenze alla delocalizzazione delle industrie a bassa tecnologia e della mancanza di investimenti “(BAK, p. 91).
- “Il cambiamento climatico, gli stili di vita non sostenibili e la transizione energetica sfidano tutti i territori, ma rappresentano una minaccia maggiore per l’area transfrontaliera (alpina) rispetto a molte altre aree. ... In quanto problematiche che toccano tutti, questi problemi non possono essere risolti unicamente a livello nazionale o locale, ma richiedono una cooperazione transfrontaliera. Infine, per affrontare queste sfide sono necessari investimenti e innovazioni “(BAK, p. 91).

3.3. Le criticità di carattere generale concernenti la politica della Confederazione rispetto ai livelli europei e cantonali

Se in generale le regioni transfrontaliere urbane svizzere godono di un buon grado di integrazione questa va comunque relativizzata a causa di persistenti e molteplici effetti di penalizzazione. A livello macroeconomico essa è stata valutata (Camagni, R., Capello, R., 2019) nei termini di percentuali di minor prodotto interno lordo (PIL). La cartina europea riprodotta nella Figura 4 ne illustra i risultati, particolarmente significativi proprio per le macroaree di frontiera svizzere.

D’altro lato, la risposta politica non sembra adeguata. Il Rapporto BAK Economics sottolinea, anche sulla base di una specifica consultazione, difficoltà oggettive importanti e lacune nella visione politica istituzionale della cooperazione transfrontaliera, sia tra Confederazione e Unione Europea, sia tra Confederazione e Cantoni.

Questo è dovuto alla scelta restrittiva di legare di fatto la cooperazione transfrontaliera alla NPR o, semmai, di lasciarla al livello inferiore dove i Cantoni svizzeri “possono supplire alle attuali mancanze delle politiche federali incrementando il loro impegno finanziario” (BAK, p. 119).

- “La partecipazione della Svizzera alla Cooperazione territoriale europea (CTE) nel quadro di Interreg è sostenuta dalla Confederazione attraverso la NPR (dal 2008). Le priorità di finanziamento della CTE sono definite nei programmi europei e co-definite dagli uffici regionali di coordinamento Interreg della Svizzera. Tuttavia, solamente i progetti che contribuiscono a migliorare la competitività e il valore aggiunto dell’area partecipante possono beneficiare dell’aiuto finanziario federale. La valutazione e l’ammissione dei progetti al sovvenzionamento finanziario della NPR si base sull’impatto degli stessi e non sull’orientamento tematico”. ...
- “Esistono ulteriori strategie sviluppate individualmente dai singoli territori. Il tema

della cooperazione transfrontaliera viene, però, trattato in maniera generalmente superficiale, spesso non includendo un budget specifico. (BAK, p. 99).

- Il focus della NPR non risulta abbastanza flessibile da considerare le diverse specificità dei Cantoni nella collaborazione transfrontaliera. In questo senso, si auspica un'emancipazione dallo strumento NPR e l'identificazione e la creazione di strumenti più flessibili (BAK, p. 103).¹⁰

Come denunciato dagli attori e portatori d'interesse questo processo di selezione - unito alle discrepanze d'approccio e la mancanza di una visione complessiva - porta a vere e proprie barriere d'accesso e a costi di transazione disincentivanti per i percorsi burocratici e poco convergenti.

In breve, la mancanza di una matura volontà politica, le diversità degli assetti istituzionali e le disparità di sviluppo portano a gravi problemi di governanza¹¹, compromettenti per la capacità di sviluppare una territorialità all'altezza delle sfide delle "frontiere prisma".

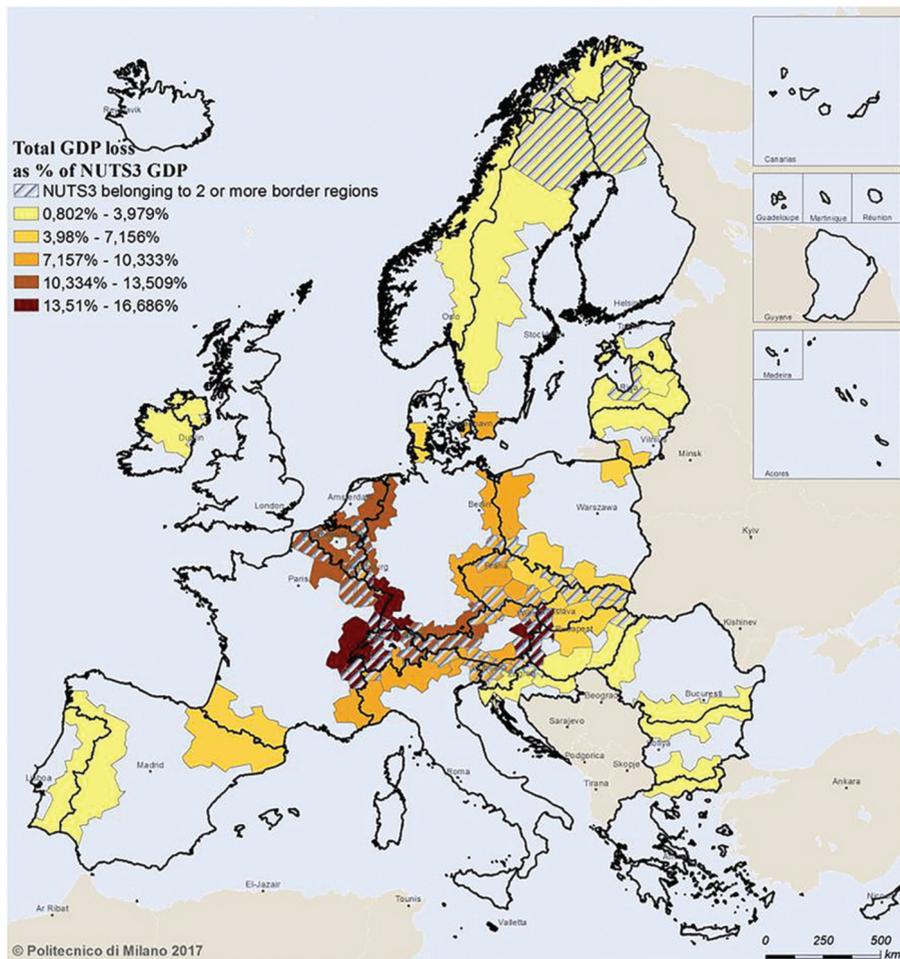
La territorialità di un Paese è infatti una costruzione, un fatto socioculturale, economico e politico (non riducibile alla sua componente fisica), nonché un procedimento complesso attraverso il quale una società crea una propria capacità di risposta e di gestione - verso l'interno e verso l'esterno - al mutamento.

¹⁰ Per correttezza, nella stessa frase il BAK mette in alternativa (poco realistica e quasi arrogante) "che le tematiche affrontate attraverso lo strumento operativo Interreg siano coerenti con la NPR e che di conseguenza anche da parte italiana i limiti imposti dalla NPR vengano considerati come vincolo alle potenzialità della cooperazione transfrontaliera".

¹¹ La problematica della governanza multilivello è da tutti e da tempo denunciata come il principale ostacolo al decollo delle attività di collaborazione transfrontaliere. Tanto è vero che il tema della governanza è addirittura uno degli assi dei bandi di concorso Interreg; arrivando però al colmo - proprio per le barriere d'entrata dovute alle procedure e ai criteri citati - di essere stati in gran parte disattesi.

Figura N° 4: Le perdite in percentuale del PIL dovute a effetti penalizzanti delle frontiere

Fonte: Camagni R., Capello R., 2019



4. SCENARI E PROSPETTIVE PER UNA STRATEGIA POLITICA E DI GOVERNANZA MULTILIVELLO PER LE AREE D'INTERVENTO TRANSFRONTALIERE

Le considerazioni comprese in questo e-paper si basano su un bagaglio di ricerche che è andato maturando in quest'ultimo decennio – non da ultimo quella di Mazzoleni e Pilotti appena pubblicata in collaborazione con Coscienza Svizzera – e che interpellano le realtà coinvolte in una migliore presa di coscienza della governance della loro territorialità, in particolare nella sfera politica e a più livelli istituzionali.

Quest'ultimi esigono **un doppio approccio fondato su:**

- una territorialità e una collaborazione transfrontaliera in senso stretto come comunemente percepite. Tuttavia, **occorre un cambiamento di prospettiva: l'approccio funzionale tradizionale basato su relazioni deterministiche di causa-effetto deve cedere il passo a un approccio cognitivo e alla considerazione di relazioni complesse e intersoggettive.** Qui "la competitività locale è intesa come fiducia e senso di appartenenza più che pura disponibilità di capitale; come connettività e relazionalità più che pura accessibilità; come identità al di là di elementi pure importanti come efficienza e qualità di vita (Camagni, 2008)".
- **un approccio più ampio che addirittura coinvolge tutto il Paese.** Si tratta di un cambiamento di prospettiva dove il territorio non entra in questo percorso come semplice postulato, come semplice prodotto localista, ma come l'esito, il risultato di un processo dinamico e di una governance multilivello. Così vale la pena di **delimitare un quadro di specifiche e convergenti politiche multilivello** – oltre quelle della politica estera che non a caso, si dice, sono anche

di politica interna – legate alle possibili divergenze tra le aree del potere istituzionale e quelle dei nuovi assemblaggi funzionali alle dinamiche globalizzanti, ai processi innovativi (IA) e al mercato.

I due approcci implicano, come dimostrato dalle nostre considerazioni sulla “frontiera prisma” una governance multilivello. Alla medesima conclusione giunge il rapporto BAK 2021, p. 109: **“La cooperazione transfrontaliera dovrebbe essere promossa attraverso vari livelli di governance e utilizzando un ventaglio di strumenti più ampio possibile”**. In questo senso, la differenziazione sussidiaria dei livelli d'azione della cooperazione transfrontaliera (governanza multilivello) è particolarmente importante, soprattutto in relazione alle differenti competenze e capacità decisionali presso le diverse autorità territoriali (nazionale, regionale, provinciale o cantonale e comunale). L'area di confine è inoltre caratterizzata da una frontiera esterna dell'UE, un fatto che aumenta le differenze istituzionali e, nel contesto di Interreg, definisce anche diversi obiettivi di finanziamento e le risorse a disposizione. I diversi livelli amministrativi e di governance multilivello devono quindi collaborare in modo coerente per adottare misure volte a promuovere lo sviluppo del territorio e la qualità di vita dei cittadini che vi risiedono”.

Senza entrare negli aspetti che esigono una riflessione e ulteriori ricerche formuliamo qui di seguito delle proposte per un'azione politica sul piano federale e sul piano cantonale ticinese.

AI/ PROPOSTE DI AZIONE POLITICA SUL PIANO FEDERALE

1. Verificare l'efficacia e gli strumenti delle leggi e ordinanze esistenti in materia di organizzazione e sviluppo territoriale e di sostenibilità

In particolare, dei seguenti strumenti:

- le Concezioni e piani settoriali della Confederazione;
- la Nuova politica regionale;
- la specifica politica coordinata con l'UE (Interreg);
- la perequazione finanziaria Confederazione/Cantoni

2. Elaborare scenari e una concezione globale per la presa in considerazione delle problematiche di governance degli effetti frontiera e delle aree d'intervento nel segno della valorizzazione del proprio capitale territoriale che coinvolgono

- Il Consiglio federale per l'assetto del territorio (COTER)
- Le commissioni parlamentari preposte
- Le istituzioni accademiche

3. Elaborare ipotesi di intervento legislativo e di governance federale coordinati

- a livello delle istituzioni, comprese il coordinamento con le istanze europee e regionali dei Paesi limitrofi;
- a livello di riqualifica delle aree di frontiera quali aree d'intervento;
- a livello degli strumenti e delle dotazioni finanziarie;
- a livello delle collaborazioni con i portatori d'interesse.

B/ PROPOSTE DI AZIONE POLITICA A LIVELLO CANTONALE

1. Condurre a partire dalle analisi esistenti (in particolare, BAK 2021): una fase di riflessione politica critica e sugli scenari aperti sulla posizione del Ticino quale Cantone di frontiera.
2. Fornire un bilancio dell'assieme degli strumenti e delle misure prese negli ultimi decenni avente impatto sull'area di frontiera e sulla governance territoriale come sistema.
3. Elaborare, nel segno di una valorizzazione del proprio capitale territoriale, scenari e proposte di governance per una politica cantonale e transfrontaliera multilivello, all'altezza delle sfide di breve, medio e lungo periodo (CdS, v. Prospettiva 2040).
4. Formulare di conseguenza proposte da discutere e condividere:
 - con i portatori d'interesse;
 - con gli altri Cantoni di frontiera al fine di trovare gli elementi di convergenza per una base politica comune
5. Presentare proposte e rivendicare da subito dalla Confederazione:
 - la presa in considerazione sistemica delle particolarità strutturali delle regioni di frontiera;
 - la formulazione della necessità di una politica di governance multilivello e in un approccio cognitivo e sistemico;
 - la richiesta, in particolare:
 - di ripensare il suo attuale strumento finanziario orientato dalla NPR (Nuova Politica Regionale);
 - di integrare la dimensione transfrontaliera nella politica di perequazione finanziaria;
 - di curare una più incisiva ed efficiente armonizzazione con gli obiettivi di politica regionale dell'UE e dei Programmi Interreg.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BAK, *Diagnostica territoriale dell'area di confine Svizzera-Italia – Analisi SWOT e raccomandazioni d'azione per la cooperazione transfrontaliera*, Basilea, marzo 2021
- Bandera, S.; Ratti, R., *Politiche transfrontaliere e problematiche di confine*, Policy Paper Regione Lombardia, Milano, novembre 2014
- Blatter, J., *From "space of place" to "space of flows"? Territorial and functional governance in crossborder regions in Europe and North-America*, In: International journal of Urban and Regional research, 28(39/ 2004
- Basboga, K., *The role of open borders and cross-border cooperation in regional growth accross Europe*, in: Regional Studies, Regional Science, 7/2020
- Bramanti, A.; Ratti, R., *Verso un'Europa delle Regioni – La cooperazione economica transfrontaliera come opportunità e sfida*, Franco Angeli, Milano, 1993
- Bramanti, A.; Ratti R., *Cooperazione transfrontaliera nell'era glocal. Nuovi paradigmi teorici e un'applicazione al caso della Regio Insubrica*, in: Bramanti A., Gorla G., 8° cura di), *Competitività territoriale, trasporti e politiche*, EGEA, Milano, 2014
- Bramanti, A.; Ratti R., *La construction du capital territorial dans les espaces-frontières*, in: Revue d'Economie Régionale et Urbaine, Paris, 1/2017
- Camagni R., Capello R., *Measuring the impact of legal and administrative international barriers on regional growth*, in: Regional Science Policy & Practice, Elsevier, 2019 Regional Science Policy & Practice | Journal | ScienceDirect.com by Elsevier - www.sciencedirect.com/journal/regional-science-policy-and-practice
- Cantone Ticino, Regione Lombardia e Regione Piemonte, *Dichiarazione d'intesa 2017* (<https://www4ti.ch/>)
- Chopard, R.; Garofoli, G., Meiners, K., *La piazza finanziaria ticinese e l'economia del Nord Italia – Per uno sviluppo integrato*, Franco Angeli, Milano, 2023
- Consiglio federale, *Messaggio concernente la Nuova politica regionale (NPR)*, del 16 nov. 2005
- Consiglio di Stato del Cantone Ticino, *Rapporto concernente la cooperazione transfrontaliera*, Bellinzona, Ottobre 1993
- De Guttry, A.; Ronzitti, N., *I rapporti di vicinato tra Svizzera e Italia*, Giuffrè Editore, Milano, 1989
- Durand, F., *Everything All Right at the Internal EU Borders? The Ambivalent Effects of*

Cross-Border Integration and the Rise of Euroscepticism, in: *Geopolitics*, 2017 - DOI: 10.1080/ 14650045.2017.1382475

- Friedrich, R.; Franz, A., Roic, S., Ronza, R., *La sfida dell'Insubria*, Giampiero Casagrande Editore, Lugano e Milano, 2005
- Guichonnet, P.; Raffestin, C., 9 PUF, Paris, 1974
- Lorenzetti, L.; Valsangiacomo, N., *Lo spazio insubrico – Identità storica tra percorsi politici e realtà socioeconomiche 1500-1900*, ISALP/ Giampiero Casagrande editore, Lugano/ Milano, 2005
- IWEPS, *Politique régionale euroéenne – Convergence et dynamique d'innovation*, Collection Economie, Société, Région, de Boeck, Avril 2006.
- Jakubowski, A., & Miszczuk, A. (2021). *New approach towards border regions in the Territorial Agenda 2030*. *Europa XXI*, 40, 11-25.
<https://doi.org/10.7163/Eu21.2021.40.1>
- Losa, F., Bednarz, F., e Garofoli, G., *Dalla ramina alla rete – Potenzialità, ostacoli, visioni e assi d'intervento per lo sviluppo economico del Ticino e delle Province insubriche*, USTAT, Bellinzona, 2011
- Mazzoleni O., Ratti, R., (a cura di), *Vivere e capire le frontiere in Svizzera*, Locarno, 2014
- Mazzoleni, O., Pilotti, A., (a cura di), *La cooperazione transfrontaliera – Problemi e attualità*, Locarno, 2024.
- Mueller, S., *La collaborazione transfrontaliera dei Cantoni svizzeri – Un approccio comparato*, in: Mazzoleni O., e Pilotti, A., op.cit. 2024
- *Neue Zürcher Zeitung, Sonderbeilage Tessin und Region Insubrien*, 29.10.2002, Nr. 251, B1-20
- Popescu, G., *Bordering and Ordering the Twenty-first Century*, Rowman & Littlefield, Lanham, Maryland, 2012
- Ratti R.; Reichman, S., *Theory and Practice of Transborder Cooperation*, Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main, 1993
- Ratti, R.; van Geenhuizen, M., *Gaining Advantage from Open Borders*, Ashgate, Aldershot, 2001
- Ratti, R., *Svizzera segreta? Il segreto bancario svizzero e la sua governance territoriale*, Giampiero Casagrande Editore, Lugano/Milano, 2009
- Ratti R.; Schuler M., *Typologie des espaces-frontières à l'heure de la globalisation*, in: *Belgeo* 1/2013, Société Royale Belge de Géographie, Bruxelles
- Ratti, R., *Scenari di governance politico-economica. Un approccio economico-istituzionale e di scienze regionali*, e-paper di Coscienza Svizzera, 1/2020.
- Ratti, R., *La cooperazione regionale transfrontaliera nel polo regionale insubrico – Appunti per un bilancio*, in: Mazzoleni O., e Pilotti, A., op.cit. 2024

- SECO, *Weissbuch Regionalpolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO*, Bern, 2020
- Torricelli, GP., Ratti, R., *Reti Urbane e Frontiera – Die Regio Insubrica*, Internationales Scharnier, FNSR, Programma nazionale di ricerca Città e Trasporti, IRE/ PNR 25, Bellinzona/Zurigo, 1994
- Torricelli, G.P., Stephani, E., *La cooperazione transfrontaliera in Svizzera- Regione Insubrica*. Rapporto OST-TI, Mendrisio, Berna, 2009
- Schuler, M., *Le frontiere e le relazioni transfrontaliere elvetiche*, in: Mazzoleni O., Ratti, R., *Vivere e capire le frontiere in Svizzera*, Locarno, 2014
- Retaillé, D., *Les transformations des formes de la limite*, in: *Journal of Urban Studies*, N° 6.
- URE-(Ratti, R., Bottinelli, T., Cima, T., Marci, A.), *Gli effetti socioeconomici della frontiera: il caso del frontalierato nel Cantone Ticino*, PNR "Problemi regionali" del FNSRS/Quaderni dell'Ufficio Ricerche Economiche, N° 15, Bellinzona, 1982
- Vigani, A., *Trasporti e sviluppo territoriale negli spazi intermedi: l'esempio della regione transfrontaliera insubrica*, Thèse de Doctorat, UNIL, 2016.

GLOSSARIO

Approccio multiscalare (Ferrata, 2024, p. 50) o **multilivello**. Un fenomeno che coinvolge uno spazio piccolo e circoscritto potrebbe avere a che fare con fatti che hanno la loro origine altrove e che si estendono su spazi vasti, e viceversa. Le scale si intersecano. (Per questo lo adottiamo per il caso degli effetti frontiera¹²)

Capitale territoriale: «Ogni regione dispone di un proprio capitale territoriale specifico e distinto da quello di altre regioni, tale da generare un rendimento più elevato per certi tipi di investimento ma meno adatto per qualche altro per il quale l'utilizzo è potenzialmente più efficace. Le politiche di sviluppo territoriale devono dunque, innanzitutto, aiutare le regioni a costruire il proprio capitale territoriale.» (European Commission, 2005¹³).

Governanza: con il termine *governanza*¹⁴ si intendono tutte le convenzioni o forme intermedie di regolazione che articolano le imprese private e il bene pubblico, aspetti economici e sociali, e che rendono compatibili "efficacia" ed "equità".

Identità regionale collettiva (Regiosuisse, 2010). L'identità regionale collettiva è un patrimonio comune di conoscenze che riflette la storia, gli eventi del passato o lo stile di vita predominante in una regione. Tra i suoi elementi costitutivi vi sono il paesaggio, l'architettura, il dialetto, la mentalità, gli usi e costumi, le feste, le istituzioni, i personaggi e le innovazioni regionali.

Identità regionale individuale (Regiosuisse, 2010). L'identità regionale individuale è la relazione emozionale che lega un individuo a determinati aspetti del patrimonio comune di conoscenze. La relazione personale positiva tra gli individui e un dato territorio crea un senso d'appartenenza e di lealtà verso la propria regione.

Territorialità: la territorialità di un Paese è una costruzione, un fatto socioculturale, economico e politico (non riducibile alla sua componente fisica), nonché un procedimento complesso attraverso il quale una società crea una propria capacità di risposta e di gestione – verso l'interno e verso l'esterno – al mutamento. (Ratti R, 2005, a partire da Raffestin, C.)

¹² Grégory Hamez, *Vers un modèle multiscalaire des territoires frontaliers intérieurs à l'Union européenne*, in BELGEO, 1/2013, *Modelling and benchmarking of borders*.

¹³ European Commission (2005), *Territorial State and Perspectives of the European Union. Scoping Document and Summary of Political Messages*. Luxembourg.

¹⁴ Se usualmente ormai in Italia si usa il neologismo *governance* noi usiamo il termine italiano *governanza* in quanto usato ufficialmente dai traduttori a livello federale e la cui origine è ben preesistente (con il termine francese *gouvernance*) dall'espressione anglofona (Ratti, R. in: Marazzini, C., Petralli, A., (a cura di), *La lingua italiana e le lingue romanze di fronte agli anglicismi*, Accademia della Crusca, goWare, Firenze, 2015, pp. 50 – 54.

GLI E-PAPER DI COSCIENZA SVIZZERA

Publicati in www.coscienza Svizzera.ch, gli *e-paper* si prefiggono di lanciare, in forma agile, snella e facilmente consultabile, testi su argomenti al centro delle nostre attività. Questi *e-paper* si aggiungono alle pubblicazioni della collana *Quaderni* di Coscienza Svizzera, ai volumi collettanei pubblicati in collaborazione con terzi e alle registrazioni di serate di dibattito sul nostro sito.

■ **Scenari di governance politico-economica per il Ticino del dopo Covid-19.**

Gli *e-paper* di Coscienza Svizzera – n. 1

21 maggio 2020 – ISBN 978-88-941244-3-9

■ **Abitare la Terra dopo la pandemia.**

Gli *e-paper* di Coscienza Svizzera – n. 2

13 ottobre 2020 – ISBN 978-88-941244-4-6

■ **Citta Ticino 2020.**

Gli *e-paper* di Coscienza Svizzera – n. 3

16 novembre 2020 – ISBN 978-88-941244-6-0

■ **Il malessere demografico che colpisce il Canton Ticino.**

Gli *e-paper* di Coscienza Svizzera – n. 4

25 gennaio 2021 – ISBN 978-88-941244-5-3

■ **La città Ticino e il rapporto tra "terre alte e "terre basse".**

Gli *e-paper* di Coscienza Svizzera – n. 5

19 luglio 2021 – ISBN 978-88-941244-8-4

■ **Ripensare la governance transfrontaliera svizzera – Scenari e proposte.**

Gli *e-paper* di Coscienza Svizzera – n. 6

12 ottobre 2024 – ISBN 978-88-941244-9-1





gli epaper di Coscienza Svizzera – n. 6
ottobre 2024

ISBN 978-88-941244-9-1