Monitoreg

Per conoscere meglio il nostro territorio, nella competizione tra le regioni

Siegfried Alberton, IRE-USI, responsabile del Centro per l'osservazione delle dinamiche economiche e capo progetto Monitoreg

Introduzione

I progetti Monitoreg (monitoraggio regionale) sono nati quali strumento operativo nell'ambito della politica cantonale delle aggregazioni comunali, di riforma degli enti locali, e di nuova perequazione finanziaria comunale. La loro valenza va però ben oltre. I risultati possono infatti essere utilizzati anche nell'ambito delle politiche di promovimento economico e delle politiche di organizzazione del territorio. A fine 2001 è stato concluso il primo progetto condotto nella Regione Locarnese e Vallemaggia. A inizio 2002 è stato lanciato il secondo progetto nella Regione Mendrisiotto e Valle di Muggio. Seguiranno probabilmente altri progetti in altre regioni del Cantone. Questi progetti permetteranno pure di gettare le basi per l'affinamento di uno strumento di monitoraggio continuo delle dinamiche regionali. Le specializzazioni regionali non sono definite una volta per tutte. La posizione nel gioco competitivo nemmeno. Questi fattori vanno mantenuti nel tempo e modificati tempestivamente in risposta alle nuove sfide. Il monitoraggio, che s'iscrive nelle attività del Centro per l'osservazione delle dinamiche economiche (CODE) dell'IRE, permetterà gradualmente di adattare nel tempo le strategie, gli obiettivi e le azioni cantonali e comunali in materia di sviluppo economico regionale. In questo articolo proponiamo l'origine, le basi teoriche e l'approccio metodologico che contraddistinguono il concetto Monitoreg.

Lo sfondo politico strategico

Questa fine secolo è stata caratterizzata dall'accelerazione conferita dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, dall'incremento della mobilità individuale e delle merci e dall'abbattimento progressivo di molte barriere economiche, sociali e culturali al processo di internazionalizzazione o di mondializzazione soprattutto economica. I mutamenti che ne sono scaturiti hanno incrementato la concorrenza a livello globale.

Di fronte a questi cambiamenti non tutte le collettività locali (svizzere e ticinesi) sono in grado di posizionarsi in modo competitivo nello scacchiere della concorrenza interregionale, nazionale e internazionale, in modo isolato e solitario (del resto questo discorso vale a volte per intere Regioni e interi Paesi). Da un lato vi è la mancanza delle risorse

foto Ti-press / Francesca Agosta

foto Ti-press / elyriva

necessarie (umane, territoriali e finanziarie)[1]. Dall'altro, la scarsa competitività dei sistemi locali è provocata anche dall'atteggiamento delle collettività pubbliche nella definizione e nell'implementazione dei propri progetti di sviluppo e di crescita. Esse continuano a creare e mobilitare le risorse umane, territoriali e finanziarie, in base ad una logica istituzionale territorialmente confinata (che predilige il gioco istituzionale formalizzato, politiche pubbliche dello Stato, budget puramente pubblici, procedure, competenze e criteri di scelta formalizzati giuridicamente), mostrando notevoli difficoltà ad assumere una logica di territorio relazionale, funzionale e a geometria variabile (che predilige invece il gioco d'attori e le relazioni informali, i progetti e i programmi ad hoc, veri e propri montaggi finanziari ad hoc e budget misti pubblici e privati, procedure, competenze e criteri di scelta negoziati contrattualmente).

Di fronte a queste problematiche strutturali e alla crescente competitività, che impone un utilizzo oculato delle risorse anche quando queste sembrano in esubero, occorre migliorare la capacità delle collettività pubbliche (Cantone e Comuni) di coordinare i propri sforzi (nel rispetto dei propri ruoli e competenze), al fine di orientare le risorse disponibili verso quelle attività che realmente hanno un vantaggio competitivo e che quindi possono determinare il successo della località, della regione e del Cantone negli anni a venire.

Con i progetti Monitoreg si vuol raggiungere proprio questo obiettivo, che è parte integrante del programma di aggregazione tra i Comuni ticinesi.

Monitoreg costituisce un supporto imprescindibile per le politiche cantonali di aggregazione dei comuni, di riforma degli enti locali, e di nuova perequazione finanziaria comunale. I risultati possono tuttavia essere utilizzati anche nell'ambito delle politiche di promovimento economico con impatto regionale e nelle politiche di organizzazione del territorio. In generale, il ricorso a questo strumento di coordinamento permetterà un uso razionale delle risorse finanziarie non solo dei comuni, ma anche del Cantone.

Lo sfondo teorico

Spazio e territori

In qualità di economisti regionali, riteniamo che il territorio giochi un ruolo fondamentale nei processi di crescita economica e nei meccanismi di generazione e di riproduzione nel tempo dei vantaggi competitivi di nazioni e regioni. Accettare questa tesi significa concepire il territorio *«non in quanto spazio isotropo, geometrico, ove tracciare linee, misurare distanze e superfici, calcolare percorsi ottimi»* ma, piuttosto, come luogo in cui l'interazione di una molteplicità di comportamenti economici localizzati di singoli elementi dà origine a un complesso processo di crescita[2]. In questo senso, il territorio è inteso come:

- luogo di creazione della tecnologia e dell'innovazione[3] ;
- luogo di coordinamento delle attività economiche;
- luogo in cui specifiche strutture di governo delle relazioni tra attori e istituzioni decidono e/o influenzano le decisioni sulla localizzazione;
- luogo in cui si formano, si esprimono ed evolvono le interdipendenze non mercantili (alleanze, cooperazioni, accordi, intese, ecc.)

Riconoscere il ruolo del territorio che, inoltre, è pure l'espressione di una cultura e di una identità specifica, significa pure rifiutare non tanto gli effetti evidenti dell'internazionalizzazione prima e della mondializzazione poi[4] , quanto piuttosto la tesi del *«completo distacco tra economia e territorio»*[5]. Questo atteggiamento sembra emergere anche da riferimenti culturali che, pur non appartenendo alla tradizione della letteratura regionale, sono un riferimento obbligato per chiunque, anche non regionalista, si occupi della dimensione territoriale dei processi di crescita. Si tratta del «vantaggio competitivo» di Porter e della «Nuova geografia economica» di Krugman.

Il territorio è, e torna ad essere, una variabile economicamente significativa, e que-

[1] Ciò è in parte dovuto ad una ripartizione delle competenze fra Cantone e Comune non sempre adeguata, alla crescente disaffezione della cittadinanza nei confronti della cosa pubblica e ad un ricorso al territorio che, in passato, non sempre è avvenuto conformemente ad una logica di sviluppo sostenibile.

[2] A. Bramanti, M. Maggioni «La dinamica dei sistemi produttivi territoriali» Franco Angeli 1997.

[3] L'innovazione non é un fenomeno confinato alle singole imprese. L'innovazione, nelle sue molteplici dimensioni, discipline e scale, come pure nei suoi molteplici attori ed effetti è l'espressione di un processo essenzialmente sociale, oltre che tecnico e economico (Alberton, corso economia dell'innovazione, SUPSI-DEM). Questo processo è per definizione ancorato alle tradizioni e alle culture dei territori.

[4] Internazionalizzazione e mondializzazione intese nella loro accezione economica.

[5] E. Rullani «Più locale e più globale» in Bramanti, Maggioni «La dinamica dei sistemi produttivi territoriali».

foto Ti-press / Francesca Agosta

sto non solo nelle teorie spaziali dello sviluppo regionale, ma anche in altri approcci, neoclassici e non[6] .

La mondializzazione non cancella il ruolo dei territori. Semmai ne mette ancora più in evidenza le specificità, soprattutto a livello regionale e locale. È un intreccio di interazioni che intercorrono tra il livello locale e il livello globale e viceversa; tra condizioni, regole e comportamenti de–contestualizzati e conoscenze, comportamenti, risorse, strategie e politiche radicate in luoghi specifici ed esclusivi.

Non vi è quindi antitesi tra le due dimensioni, bensì interdipendenza e complementarietà.

Nel nostro approccio, il territorio (alle diverse scale) può quindi influenzare le proprie traiettorie di sviluppo. Lo può fare attraverso la valorizzazione delle proprie specificità (vocazioni, specializzazioni, risorse specifiche, capitale umano, capacità innovativa, ecc.), in un contesto contraddistinto però da cambiamenti paradigmatici importanti. Questi cambiamenti concernono sia il modo di leggere le dinamiche territoriali ai diversi livelli istituzionali e nelle loro diverse componenti (socio demografica, economica, tecnologica, ambientale, politico istituzionale), sia il modo di influenzarle con risposte efficaci.

Nuove politiche per nuovi problemi regionali

Negli anni '70, anni in cui la problematica dello sviluppo regionale ha conosciuto la spinta più significativa, il concetto di sviluppo regionale e di politica regionale era accomunato al concetto della correzione delle disparità economiche (tassi di crescita del PIL e del reddito disequilibrati), tecniche (dotazione tecnica insufficiente di alcune regioni rispetto ad altre) e infrastrutturali (ritardi nelle infrastrutture di trasporto e di comunicazione di talune regioni come anche ritardi nelle infrastrutture di base, quale l'approvvigionamento di acqua e energia).

Sono gli anni in cui nel nostro Paese nasce la politica regionale, essenzialmente rivolta alle regioni di montagna. Affrontare, anche dal punto di vista teorico, il problema regionale, significava ragionare in termini di correzione delle disparità attraverso misure ridistributive (per esempio attraverso sovvenzioni particolari, lo sviluppo e la localizzazione di settori d'attività della Confederazione come poste e telecomunicazioni, ferrovie, attività del settore militare, ecc. in regioni in difficoltà), attraverso misure atte a promuovere la localizzazione industriale in zone discoste e economicamente minacciate (cfr. il caso della zona industriale d'interesse cantonale di Biasca), come pure attraverso una serie di misure di politica settoriale, nel campo dell'agricoltura, dei trasporti, del turismo, ecc.

Questo tipo di approccio é proseguito fino alla fine degli anni '80. Dopo di che si é cominciato a vedere il problema regionale da un'altra angolazione. I problemi regionali non sono più solo problemi economici. La perdita di competitività nella concorrenza vieppiù globalizzata tocca pure le regioni centrali e i centri urbani, luoghi in cui, tra l'altro si concentrano anche una serie importante di problemi sociali, dall'emarginazione, al fenomeno droga, ecc. Il problema diventa di altra natura. L'approccio allo stesso doveva anch'esso cambiare. Non si tratta più solo di colmare i ritardi essenzialmente infrastrutturali di alcune regioni periferiche ma di pensare ad una strategia di posizionamento competitivo di regioni e nazioni.

Da una visione di reazione ex-post, si passa quindi ad una visione di anticipazione ex-ante. Si passa ad una visione strategica dello sviluppo regionale basato sulla valorizzazione e sulla creazione di risorse specifiche e uniche a livello locale in grado di competere con l'esterno, con il globale.

Nascono in questi anni nuovi concetti quali il marketing territoriale, il management territoriale e la competitività territoriale; concetti, questi ultimi, che mettono l'accento sulla necessità, per un territorio, di saper creare un mix di risorse (umane, finanziarie e tecniche) unico in cui riconoscersi e farsi riconoscere. Da questa presa di coscienza si sono sviluppate, o meglio si stanno delineando, delle misure di politica economica e regionale centrate sul comportamento strategico degli attori, sulla costituzione di *cluster* innovativi di sviluppo e sulla definizione e l'implementazione di grandi progetti.

I principi che soggiacciono alle nuove politiche regionali a livello di paesi OCSE, a livello europeo e, orientativamente anche a livello nazionale[7] , indicano che, sempre più, le politiche regionali:

- s'indirizzano a tutte le regioni e non solo alle regioni periferiche o di montagna;

[6] Le analisi economiche condotte nel quadro della nuova teoria della crescita e della crescita endogena (Lucas, 1990 e Romer, 1988), piuttosto che nel quadro delle teorie evoluzioniste (Nelson e Winter, 1982) e istituzionaliste (Freeman, 1996, Dosi e al., 1988) pur non facendo un esplicito riferimento alla componente spaziale della crescita, trattandone le componenti permettono indirettamente di derivare quanto questa componente possa essere determinante. Facciamo riferimento in particolare alle componenti «capitale umano» e «tecnologia e innovazione».

[7] Una Commissione federale di esperti, di cui fa parte anche il direttore dell'IRE, sta elaborando una nuova concezione della politica regionale svizzera.

Analisi quantitativa : caratteristiche socio economiche, culturali, politico istituzionali, progettuali, ambientali. Identificazione delle specializzazioni regionali.

Analisi qualitativa : forze debolezze/ minacce opportunità del sistema regionale. Valutazione progetti regionali secondo l'ottica del management territoriale.

Valutazione : determinazione grado competitività regionale. Condivisione primi risultati attraverso focus group a livello regionale.

Futuribili regionali: disegno di scenari di sviluppo tenendo in considerazione le vocazioni, le specializzazioni le forze e le opportunità, i rischi e le minacce presenti sul piano regionale nel confronto con le macrotendenze (demografia, economia, tecnologia, ambiente, istituzioni) in atto alle diverse scale territoriali in un'ottica di posizionamento strategico.

Verifica fattibilità-sostenibilità degli scenari: analisi di fattibilità- sostenibilità. Condivisione dei risultati a livello regionale attraverso l'organizzazione di serate pubbliche, incontri mirati con attori regionali, lavori di gruppo, ecc.

Appropriazione dei risultati complessivi del percorso

- sono orientate sui potenziali innovativi (capitale umano, conoscenza e innovazione tecnologica) e di crescita delle regioni secondo criteri di efficienza economica, ma anche di coesione sociale e equilibrio ecologico (principio dello sviluppo endogeno sostenibile);
- prevedono speciali misure di sostegno per le regioni meno favorite;
- si basano sulla costruzione di processi istituzionali trasparenti, efficienti e partecipativi (principio della *Governance* responsabile);
- si basano su forme partecipative partenariali (pubbliche - private) ai diversi livelli istituzionali.

Lo sfondo metodologico

Il modello Monitoreg, applicato alle diverse regioni del Cantone, nasce dall'integrazione dei cambiamenti citati nei punti precedenti, in un percorso d'analisi di tipo prospettico che, metodologicamente, si rifà ai recenti approcci del management e della competitività territoriale.

Per ragioni di spazio ci limiteremo agli aspetti salienti di questi approcci rimandando il lettore alla bibliografia specifica.

Il percorso analitico

In questo percorso l'ottica competitiva è predominante e si concretizza con la ricerca del posizionamento differenziale della regione studiata, secondo i principi dell'analisi prospettica che prevede le fasi riassunte nello schema che segue.

Considerate le peculiarità delle regioni studiate, che toccano da vicino gli aspetti culturali e sociali alla base delle dinamiche regionali, si è optato per un approccio analitico essenzialmente:

- **qualitativo**: basato su tecniche di incontro e di animazione di gruppo;
- **partecipativo**: la valutazione privilegia il punto di vista degli attori coinvolti;
- **pluralista**: si tengono in considerazione e si confrontano i punti di vista dell'insieme degli attori che partecipano alla valutazione;
- **contestualizzato**: gli attori sono scelti in funzione della scala territoriale dell'analisi e in funzione delle proprie competenze;
- **endoformativo**: l'accento è messo sull'appropriazione dei risultati da parte degli attori coinvolti.

Il concetto di management territoriale

Il management territoriale (M.T.) è un concetto che fonde i principi dell'organizzazione del territorio con alcuni principi presi a prestito dalle discipline della gestione aziendale. Si concentra in particolare sulle modalità attraverso le quali le collettività locali definiscono e attuano progetti, misure, iniziative, ecc., aventi un impatto sul territorio[8].

Secondo i principi del M.T., elaborare e porre in essere delle politiche, dei progetti, delle misure, ecc., significa, per una collettività o per gli attori implicati in questi progetti, misure, ecc.:

- considerare simultaneamente quattro criteri: efficacia, equità, sostenibilità e creatività territoriale (in modo da non considerare solo gli aspetti economici della globalizzazione);
- considerare l'insieme degli attori che influenzano i risultati di una politica, di una misura o di un progetto in modo da non trascurare le difficoltà di appropriazione;
- considerare l'importanza dell'interfacciamento alle diverse scale territoriali

[8] S. Decoutère, J. Ruegg, D. Joye (eds), Le management territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 1996.

dei progetti promossi a livello locale. Logica del coordinamento per evitare inefficienze dovute a doppioni o a visioni troppo settoriali;

- seguire in modo permanente (monitorare) l'evoluzione del contesto territoriale e gli efetti delle politiche (progetti, misure, ecc.) in modo da sviluppare un processo di apprendimento durevole e una memoria collettiva che permetta ad una collettività di anticipare e non di subire le dinamiche di sviluppo.

©S. Alberton-2001

Il concetto di competitività territoriale

Il concetto di **competitività territoriale** comprende non solo la componente economica, ma anche altre dimensioni a carattere ambientale, istituzionale, sociale e culturale. Come nel caso del management territoriale, la competitività territoriale presuppone[9]:

– la ricerca di una coerenza globale, tenendo presenti le risorse del territorio;
– il coinvolgimento dei vari soggetti e delle istituzioni;
– l'integrazione dei settori di attività in un'ottica di innovazione;
– la cooperazione con gli altri territori e l'articolazione con le politiche regionali, nazionali, europee ed il contesto globale.

Vengono generalmente considerate quattro dimensioni della competitività territoriale, che in ogni territorio si combinano in modo specifico.

La «**competitività sociale**» – intesa come la capacità dei soggetti di intervenire insieme, efficacemente, in base ad una stessa concezione del progetto (o «visione del futuro»), incoraggiata da una concertazione fra i vari livelli istituzionali. La competitività sociale è un modo di pensare, una vera e propria «cultura», che si basa sulla fiducia reciproca, nonché sulla volontà e la capacità di riconoscere, esprimere e strutturare in modo articolato interessi individuali e collettivi.

La «**competitività ambientale**» – intesa come capacità dei soggetti di valorizzare l'ambiente in quanto elemento «distintivo» del loro territorio, garantendo al contempo la tutela e il rinnovamento delle risorse naturali e del patrimonio.

La «**competitività economica**» – intesa come la capacità dei soggetti di produrre e mantenere all'interno del territorio il massimo valore aggiunto, consolidando i punti di contatto tra i vari settori e combinando efficacemente le risorse, al fine di valorizzare la specificità dei prodotti e dei servizi locali (creazione, mantenimento di vantaggi competitivi). Nel contesto di Monitoreg abbiamo combinato questo principio con i criteri di valutazione derivanti dalle metodologie di Porter[10].

Il «**posizionamento rispetto al contesto globale**» – inteso come la capacità dei soggetti di trovare una propria collocazione rispetto agli altri territori e al mondo esterno in generale, in modo da realizzare appieno il loro progetto territoriale e garantirne la fattibilità nel quadro della globalizzazione.

Appropriazione dei risultati e azione

Considerata l'endoformatività dell'approccio, il modello Monitoreg é chiaramente orientato all'appropriazione dei risultati da parte degli attori e delle autorità locali, affinché le vocazioni, le specializzazioni e i futuribili rilevati possano concretizzarsi in progetti di sviluppo concreti. A questo stadio, i ricercatori assumono eventualmente un ruolo di accompagnamento. ■

foto Ti-press / elyriva

[9] «La competitività territoriale; costruire una strategia di sviluppo territoriale alla luce dell'esperienza LEADER», Fascicolo n.1, «Innovazione in ambiente rurale», Quaderno N.6 - Fascicolo 1, Osservatorio europeo LEADER, http://www.rural-europe.aeidl.be, 1997.

[10] Michael E. Porter, «Il vantaggio competitivo delle nazioni», A. Mondadori, Milano, 1991. Michael E. Porter, Strategia e competizione, come creare, sostenere e difendere il vantaggio competitivo di imprese e nazioni, Il Sole 24 ore, Milano 2001.