

Management Summary

«Nuova politica regionale e iniziative dell'economia privata»

1. Introduzione

La SECO ha incaricato l'Istituto per il Management sistemico e la Public Governance dell'Università di San Gallo e il Gruppo di ricerca economia territoriale (GRET) dell'Università di Neuchâtel di analizzare la partecipazione, finora limitata, delle imprese alla Nuova politica regionale (NPR). Lo studio ha come obiettivo quello di rilevare in maniera sistematica i motivi che spingono le imprese private a partecipare o a non partecipare alla NPR e, una volta compresi tali motivi, di formulare raccomandazioni concrete per il rafforzamento dell'iniziativa privata nel contesto della NPR.

Oggetto di ricerca

L'oggetto dello studio presenta molteplici aspetti. In primo luogo vi è il comportamento delle imprese, con l'analisi dei fattori in campo e dei vari motivi della (non) partecipazione del settore privato regionale ai progetti NPR. Ciò include sia la comprensione delle esigenze aziendali (con un chiaro riferimento ai compiti NPR), sia il legame di fondo delle imprese con la regione e dunque la loro disponibilità a impegnarsi in progetti in ambito regionale. Il secondo aspetto concerne l'offerta NPR, i soggetti interessati, i contenuti e l'adeguatezza di tale offerta per le imprese. In terzo luogo, infine, vi sono l'inclusione a livello regionale dell'interazione tra imprese e NPR e le condizioni regionali per lo sviluppo di iniziative private. Le domande di ricerca sono dunque le seguenti:

- quali sono le esigenze e le posizioni dell'economia regionale riguardo allo sviluppo regionale e alla NPR?
- l'offerta NPR soddisfa le esigenze dei soggetti economici?
- è possibile conciliare la logica economica pubblica con quella privata?
- quali sono i fattori chiave per il coinvolgimento e la partecipazione dell'economia alla NPR?
- come dev'essere strutturato concretamente un progetto di politica regionale affinché le imprese siano interessate a collaborare?

Situazione iniziale e contesto

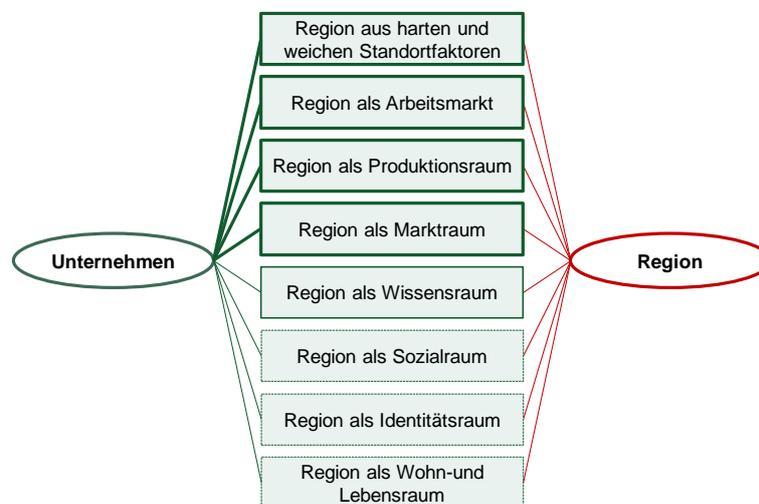
La Nuova politica regionale della Svizzera, in vigore dal 2008, ha introdotto un cambio di paradigma nello sviluppo regionale: si è passati da un approccio prevalentemente orientato alla compensazione a un approccio orientato alla crescita. Imprenditorialità, innovazione e sistemi per la creazione di valore aggiunto rappresentano i fattori fondamentali per aumentare la competitività regionale e la capacità di adattamento ai mutamenti strutturali. Con questo riorientamento è cambiato anche il target della politica regionale. Mentre in passato ci si rivolgeva soprattutto a istituzioni pubbliche, oggi si guarda alle imprese, poiché solo grazie a loro è possibile far nascere attività economiche anche nelle zone rurali.

Tuttavia, la NPR non può imporre alle aziende innovazioni, competitività e creazione di valore aggiunto: essa si limita a fornire stimoli e a creare le condizioni quadro necessarie, concentrandosi sul finanziamento in ambito pre concorrenziale e interaziendale. Inoltre, conserva l'ambizione di avvicinarsi alle imprese private non solo a livello tematico, ma anche coinvolgendole in un'intensa collaborazione per raggiungere i propri obiettivi. Tuttavia, a tre anni dal lancio della NPR, le esperienze maturate durante l'attuazione mostrano che la partecipazione diretta dei soggetti economici privati ai progetti di politica regionale è molto modesta.

2. Cosa si aspettano le imprese dalla propria regione?

Per convincere le imprese della validità degli obiettivi di politica regionale in generale, e della NPR in particolare, occorre comprendere il ruolo di queste imprese all'interno della propria regione, analizzando l'importanza e la qualità del rapporto che lega l'azienda al contesto regionale.

Ciò significa, in un primo momento, individuare cosa necessitano e cosa si aspettano le imprese dalla propria regione, fattori decisivi per stabilire un approccio adeguato e per riuscire a coinvolgere concretamente. Le attese nei confronti della regione d'insediamento sono molteplici e variano notevolmente in base alla struttura e al settore d'attività dell'azienda. Tuttavia, è possibile ricondurle all'interno di determinate categorie, che mettono in relazione le esigenze delle imprese con gli obiettivi di politica regionale (vedi figura).



Fonte: rappresentazione propria, 2011

Figura: aspettative delle imprese nei confronti della propria regione

Come si vede, le esigenze e le aspettative delle imprese nei confronti della regione in cui si trovano sono molto diverse. Alcune sono articolate in modo chiaro ed esplicito, mentre altre rimangono perlopiù sottintese. Attualmente la NPR è in grado di coprire alcune di queste esigenze, siano esse implicite o esplicite. Tuttavia, i bisogni regionali in sé non sono abbastanza eloquenti, per comprendere i rapporti delle aziende con le relative regioni d'insediamento. Anche il radicamento a livello locale, non sempre riconducibile alle esigenze aziendali, può influenzare in modo determinante la partecipazione delle imprese alla politica regionale. Il radicamento può essere di tipo **tematico**, quando l'azienda si riconosce e s'impegna nei dibattiti a livello regionale, oppure **relazionale**, quando l'azienda è ben inserita in reti di relazioni locali determinanti. Infine, in caso di **radicamento istituzionale**, l'azienda è integrata in senso formale e strutturale negli organi decisionali della regione.

I rapporti dell'impresa con la propria regione d'insediamento sono importanti per l'attuazione della NPR in quanto rappresentano un legame d'interesse, che comporta anche un certo grado di dipendenza e di coinvolgimento dell'impresa nei confronti della regione. Ciò permette di individuare obiettivi comuni ed esigenze complementari da mettere in campo per sviluppare progetti regionali.

3. Quali sono le attuali condizioni quadro NPR per la partecipazione delle aziende?

Gli effetti delle direttive NPR sulla partecipazione delle imprese

L'attuazione della Nuova politica regionale si basa sul Messaggio relativo al programma pluriennale 2008-2015 della Confederazione e sul relativo decreto federale. Le basi legali a livello federale si concentrano sulle linee guida strategiche e lasciano volutamente un certo margine di manovra per l'attuazione, permettendo ai Cantoni di svolgere il ruolo assegnato loro dalla NPR nel rispetto di esigenze specifiche e cantonali. Nel contempo però, in alcuni settori questa vaghezza comporta notevoli divergenze interpretative al momento dell'applicazione concreta delle prescrizioni NPR e provoca anche discordanze tra Cantoni nella prassi d'attuazione¹. Il quadro generale e le condizioni per la partecipazione dei privati alla NPR dipendono quindi in maniera determinante dall'interpretazione cantonale delle norme federali.

Le differenze cantonali riguardano soprattutto i concetti di «innovazione» e «base d'esportazione», due ambiti fondamentali per il coinvolgimento delle imprese. Inoltre, la diversa applicazione dei criteri di promozione NPR implica una valutazione diversa da Cantone a Cantone della sovvenzionabilità dei vari progetti. Le discussioni si concentrano soprattutto sulla promozione delle attività interaziendali e preconcorsenziali, nonché sul concetto di «infrastrutture orientate alla creazione di valore aggiunto».

Tutto ciò rende i margini di manovra per il coinvolgimento delle imprese molto diversi da un Cantone all'altro, così come i tipi e le forme di progetti NPR a partecipazione aziendale. In sintesi, se i margini di manovra nell'attuazione della NPR di cui godono i Cantoni sono considerati essenzialmente positivi, le differenze cantonali relative alla sovvenzionabilità all'interno di un unico programma federale vengono viste come un problema.

La NPR come interazione di logiche diverse

La NPR si rivolge alle imprese cercando di venire incontro alle loro esigenze e di realizzare, allo stesso tempo, alcuni obiettivi di sviluppo regionali. Tuttavia, la logica che guida l'azione e il funzionamento di imprese e regioni è differente, così come i criteri, le norme e gli obiettivi alla base delle rispettive procedure. Logiche specifiche condizionano la percezione e quindi le decisioni da prendere riguardo, tra l'altro, alla valutazione dell'utilità dei progetti NPR e alla scelta di modalità operative efficaci. L'interazione tra aziende e regione cela tre ambiti conflittuali, che rendono difficile realizzare un'attuazione della NPR vicina alle imprese:

- **logica pubblica vs logica privata:** le divergenze riguardano soprattutto (i) la percezione dell'utilità potenziale del progetto (utilità diretta e concreta vs valore aggiunto regionale), (ii) le aspettative sulle modalità di finanziamento (alle singole aziende vs a livello interaziendale), (iii) l'orizzonte temporale (a breve termine vs tempi più lunghi per il disbrigo di procedure) e (iv) le modalità di assegnazione e di accettazione dei crediti (businessplan aziendale vs businessplan tecnico-amministrativo). Queste contrapposizioni provocano problemi soprattutto al momento della stesura del progetto, anche se da una serie di esempi emerge che si tratta di ostacoli superabili. In ogni caso, occorre tenerne conto.
- **sviluppo economico vs sviluppo territoriale:** il passaggio da una strategia di compensazione a una politica di crescita e innovazione a livello regionale richiede un cambio di mentalità e una maggiore integrazione di alcuni partner economici (imprese e loro associazioni). Inoltre, la stessa

¹ Una comunità delle conoscenze *regiosuisse* ha preso spunto da questi margini interpretativi per discutere nel dettaglio i criteri di promozione. Il risultato del dibattito verrà presto pubblicato sulla homepage di *regiosuisse* in forma di argomento per la valutazione e la scelta di progetti.

NPR richiede un aggiornamento delle normali strategie di promozione economica, abbandonando il classico approccio bilaterale verso le aziende locali in favore di una strategia orientata alle problematiche collettive e interaziendali. La NPR, dunque, si basa sull'idea che tra sviluppo economico e territoriale vi sia una forte interdipendenza, che tuttavia non nasce spontaneamente e va curata con particolare attenzione. Ciò comporta non solo la ricerca di nuovi gruppi target, ma anche la necessità di sviluppare nuove forme di elaborazione, monitoraggio e valutazione dei progetti.

- **top-down vs bottom-up:** sulla base dei propri obiettivi di innovazione, creazione di valore aggiunto ed esportabilità, la NPR crea una cornice a livello *top-down* che trova applicazione mediante iniziative *bottom-up*. Tale interazione comporta due rischi, che si ripercuotono sulla partecipazione delle imprese. In primo luogo, le linee guida strategiche della NPR devono consentire una comunicazione *top-down* adeguata. Infatti, nella fase di attuazione da parte dei soggetti *bottom-up*, dubbi e fraintendimenti possono comportare il tradimento delle intenzioni *top-down* o rivelare un'attenzione insufficiente verso determinati aspetti, come ad esempio la partecipazione delle imprese. In secondo luogo, la cornice definita a livello *top-down*, soprattutto quella relativa ai programmi d'attuazione cantonali, deve offrire un margine di manovra sufficiente e adeguato per le iniziative *bottom-up* provenienti dalle regioni. Ciò significa che le aziende devono potersi orientare all'interno di questa cornice d'attuazione e avere abbastanza spazio per realizzare i propri progetti, riuscendo a inserirsi nel quadro creato dalla NPR e usandolo per mettere a frutto le proprie idee.

Per avere successo, la NPR deve compensare le divergenze insite nelle varie logiche. La sfida maggiore consiste nel comprendere la logica del settore privato per riuscire a coinvolgere le imprese e, allo stesso tempo, nel raggiungere un equilibrio tra sviluppo economico e territoriale e tra livello *top-down* e *bottom-up*, per offrire alle iniziative dell'economia privata margini di manovra interessanti.

4. Qual è lo status quo della partecipazione alla NPR da parte delle aziende?

Dati quantitativi sulla partecipazione delle aziende

Dall'entrata in vigore della NPR (fino ad agosto 2010) sono stati finanziati complessivamente oltre 470 progetti. Di questi, 327 erano a fondo perduto (306 cantonali) e circa 65 basati su mutui, mentre gli altri sono stati realizzati nell'ambito del programma di stabilità (dati SECO, agosto 2010).

- Circa il **21%** dei progetti, ossia meno di un quarto di tutti quelli approvati finora, è stato promosso da imprese (dati SECO, agosto 2010);
- Considerando soltanto i progetti AFP ed escludendo quelli finanziati tramite mutui, che comprendono ovviamente un alto numero di progetti a guida aziendale, la percentuale di progetti promossi dalle imprese si riduce al **16%** (dati SECO, agosto 2010);
- La partecipazione aziendale cala ulteriormente se, anziché il numero di progetti, si considerano le risorse finanziarie messe a disposizione per progetti NPR. Limitandosi nuovamente ai progetti AFP, si vede che l'11% dei costi complessivi di progetto è stato cofinanziato dalle imprese (dati del monitoraggio CHMOS in 13 Cantoni, agosto 2010).

I dati quantitativi consentono di fare considerazioni esclusivamente sulla partecipazione dei soggetti privati in qualità di promotori di progetto o di partner cofinanziatori. Si tratta perciò di dati parziali, che non tengono conto di tutte le forme di partecipazione aziendale alla NPR.

Forme di partecipazione aziendale

L'iniziativa privata nell'ambito dell'attuazione NPR può assumere diverse forme. Già il semplice coinvolgimento come partner di progetto prevede un'ampia gamma di possibilità. Alcune aziende partecipano solo con prestazioni proprie, altre cofinanziano i progetti, altre ancora si limitano a ricoprire il ruolo di sponsor senza impegnarsi sul piano del contenuto. La varietà delle forme di partecipazione è un fatto estremamente positivo per la NPR. Ad ogni modo, considerata la dimensione interaziendale e orientata al territorio dei compiti NPR, **la partecipazione diretta delle imprese come partner o promotrici di progetto** non è sempre indispensabile. Per questo, occorre considerare anche l'ipotesi di una partecipazione indiretta o di una partecipazione delle aziende in qualità di beneficiarie:

- in molti progetti le imprese **partecipano indirettamente**: dietro i rispettivi promotori, che non sono aziende private, si celano imprese o associazioni di imprese che portano avanti le proprie iniziative. In altri casi, i progetti vengono promossi su incarico delle aziende da parte di intermediari come poli tecnologici, cluster o istituti per la ricerca applicata;
- alla luce degli obiettivi NPR è anche importante sapere se e in quale misura le imprese possono beneficiare dei **vantaggi derivanti dai progetti NPR** senza aver necessariamente preso parte all'attuazione. In tal caso, occorre distinguere tra beneficiari diretti, indiretti o impliciti:
 - si considerano **beneficiari diretti** le imprese coinvolte direttamente in un progetto sviluppato in base a un preciso problema aziendale, che mira alla fondazione di un'impresa o i cui risultati verranno sfruttati attivamente da una o più aziende;
 - si considerano **beneficiari indiretti** le imprese coinvolte in progetti i cui vantaggi si vedranno solo in un secondo momento (ad es. la creazione di poli tecnologici);
 - la forma più blanda di partecipazione aziendale è quella che comporta un **vantaggio implicito**. Essa comprende i progetti dedicati unicamente alla qualità della piazza economica locale, del cui miglioramento approfittano implicitamente le aziende. La creazione di un nuovo sentiero turistico, ad esempio, comporta dei vantaggi impliciti per i fornitori di prestazioni locali tra cui le strutture alberghiere. In questo caso, la partecipazione delle imprese private ai progetti NPR è minima.

L'ampia gamma di possibilità a disposizione delle aziende che vogliono partecipare all'attuazione della NPR o trarne benefici corrisponde perfettamente al suo approccio politico. In fin dei conti, infatti, l'obiettivo è quello di valorizzare sia la logica pubblica sia quella privata, lasciando ai soggetti locali il compito di stabilire le modalità operative concrete. Allo stesso tempo, la NPR si prefigge di realizzare un'interazione variegata tra sviluppo economico e sviluppo territoriale, sebbene alcuni progetti di quest'ultimo tipo non si rivolgano direttamente alle imprese (anche se queste ultime potrebbero approfittarne implicitamente).

Aktuelle Unternehmensbeteiligung an NRP-Projekten		Nutzerseite				
		direkt	indirekt	implizit	gar nicht	
Inputseite	direkt	Projektträger				
		Projektpartner				
	indirekt	Intermediäre				
		Verbände				
rein öffentlich						

➔

Angestrebte Unternehmensbeteiligung an NRP-Projekten		Nutzerseite				
		direkt	indirekt	implizit	gar nicht	
Inputseite	direkt	Projektträger				
		Projektpartner				
	indirekt	Intermediäre				
		Verbände				
rein öffentlich						

Fonte: rappresentazione propria, 2011.

Nota: più scuro il colore delle celle, più alto il numero dei progetti²
(dati non ponderati in base ai fondi investiti).

Figura: forme di partecipazione aziendale rispetto alla situazione attuale e a quella auspicata

A questo punto, ci si chiede quale sia l'iniziativa privata auspicabile nell'ambito dell'attuazione NPR. Il quadro che emerge dalle due tabelle che illustrano la partecipazione delle aziende private, infatti, è relativamente confuso. Attualmente, l'ambito prioritario dei progetti NPR è quello finanziato esclusivamente con fondi pubblici, che coinvolge le imprese in modo indiretto, implicito o che non le coinvolge affatto (vedi figura). Tuttavia, si auspica una netta predominanza dei progetti NPR caratterizzati da una forte partecipazione aziendale, sia dal lato dei promotori sia da quello dei beneficiari. Ciononostante, per i motivi citati prima (interazione tra sviluppo economico e territoriale) non è possibile prescindere da progetti complementari per il miglioramento della qualità della piazza economica locale, finanziabili esclusivamente con fondi pubblici.

Situazione nelle quattro regioni campione

Nell'ambito dello studio sono state svolte analisi empiriche in quattro regioni campione: Lucerna Ovest, Cantone di Neuchâtel, Grigioni del Nord/Alto Prättigau e Vallese romando³. Nonostante le particolarità di ogni singola regione, le analisi hanno evidenziato una serie di analogie. Innanzitutto, il riorientamento della politica regionale introdotto con la NPR ha rappresentato una cornice nuova per i vari soggetti, che hanno dovuto adattarsi sul piano organizzativo e dei contenuti. Si è trattato di un processo lungo e che ha richiesto riforme strutturali profonde, soprattutto a livello regionale con la fondazione o la riorganizzazione di molti enti per lo sviluppo. In questa prima fase, caratterizzata da cambiamenti istituzionali e spesso anche da incertezze, molte regioni hanno avuto difficoltà a promuovere proattivamente la NPR presso le imprese. Inoltre, i processi di recepimento verso il basso hanno comportato inevitabilmente un effetto filtro. Soprattutto nel passaggio dal livello cantonale a quello regionale, nonché dalle regioni ai potenziali promotori di progetto, occorre migliorare decisamente l'informazione e la comunicazione.

Per questo, oggi, l'attuazione NPR non si può definire vicina alle imprese. Le ricerche empiriche confermano i risultati delle analisi quantitative: anche nelle quattro regioni campione sono mediamente poche le imprese coinvolte in progetti d'attuazione concreti (ad eccezione di Lucerna Ovest). Tra le aziende già impegnate in un progetto NPR ve ne sono sia di grandi che di piccole e non si riscontrano particolari caratteristiche settoriali né strutturali. Anche i settori rappresentati sono molteplici, nonostante siano strettamente legati alla definizione delle priorità dei programmi d'attuazione cantonali. Le aziende partecipanti chiedono alla NPR di rischiare di più e di ridurre gli oneri amministrativi, esigenze contrastanti basate su logiche diverse, quella pubblica da un lato e quella privata dall'altro.

Per questo, l'opera di conciliazione tra le due mentalità svolta dai «mediatori» (soprattutto enti e organizzazioni per lo sviluppo e personalità di spicco locali) nelle regioni campione è particolarmente importante. La loro funzione è quella di mettere in relazione enti pubblici e imprese. Purtroppo, la

² I progetti sono stati assegnati d'intesa con gli interlocutori cantonali e regionali. Per questo, non sono stati classificati sempre secondo i documenti formali NPR, ma anche secondo le effettive condizioni di progetto. Un caso particolare è stato quello del progetto NPR *The Ark*, che ha permesso di sostenere oltre 50 progetti con un beneficio diretto (individuale) per le imprese, i quali sono stati poi attuati in collaborazione con le singole aziende.

³ Queste regioni rappresentano studi di caso e non rispecchiano necessariamente le normali suddivisioni regionali. In ragione dei loro legami funzionali e istituzionali, esse rappresentano unità coerenti nell'ambito dell'attuazione NPR.

conoscenza della NPR e delle sue opportunità da parte degli stessi mediatori è stata finora carente poiché, negli anni scorsi, gli enti per lo sviluppo regionale sono stati impegnati a risolvere problemi di gestione. Altre organizzazioni vicine alle imprese, inoltre, non sono state sfruttate adeguatamente come «moltiplicatori». Unica eccezione il settore turistico, ben organizzato e abituato a elaborare progetti superando le divergenze di mentalità, come dimostra l'alto numero di progetti turistici in ambito NPR.

Le analisi, inoltre, hanno mostrato che in molti Cantoni è essenziale il modo in cui vengono messi in relazione lo sviluppo economico e lo sviluppo territoriale. Infatti, se l'attuazione è troppo orientata alle questioni di sviluppo territoriale, sorge il problema della compatibilità della NPR e della scarsa partecipazione delle imprese. Viceversa un'attuazione della NPR unicamente orientata al lato economico rischia di confondersi con i processi aziendali. La ricerca di un giusto equilibrio ha caratterizzato l'attuazione della NPR soprattutto nelle regioni campione francofone.

In generale, quindi, la comunicazione NPR a livello verticale e orizzontale è ancora piuttosto carente e non permette di conciliare, se non faticosamente, le diverse logiche alla base della stessa NPR.

5. Dove reperire il potenziale per incrementare la partecipazione aziendale?

Prima di formulare raccomandazioni per il rafforzamento dell'iniziativa privata nell'ambito dell'attuazione NPR, occorre porsi una domanda fondamentale: dove reperire il potenziale adeguato? L'analisi del potenziale può essere svolta in base al gruppo target, alla struttura aziendale o al tipo di progetto auspicato.

Analisi del potenziale in base al gruppo target

Nell'ottica dell'attuazione NPR si distinguono quattro categorie di imprese: (i) quelle che non conoscono la NPR e non hanno il potenziale per sviluppare progetti (ii) quelle dotate del potenziale per sviluppare progetti ma che non conoscono la NPR, (iii) quelle che conoscono la NPR ma non ne vedono l'importanza per la propria attività e (iv) quelle che conoscono la NPR e la ritengono rilevante.

La quarta categoria comprende sia le aziende che partecipano già a progetti NPR sia quelle ancora prive di esperienza in tal senso. Queste ultime mostrano un elevato potenziale di (ulteriore) coinvolgimento, in quanto conoscono la Nuova politica regionale e sono consapevoli dell'importanza che riveste per le loro attività. Ciò che manca loro è un'occasione, una *window of opportunity*, per avviare o partecipare a un progetto NPR. Tuttavia, il potenziale si nasconde anche in quelle imprese disponibili a realizzare progetti ma che non conoscono le possibilità di promozione della NPR e che non sono ancora state contattate a tal fine. Comunicare in maniera attiva è di sicuro un'ottima strategia per sfruttare questo potenziale. Anche le aziende che conoscono la NPR ma al momento non la ritengono rilevante per le proprie questioni interne rappresentano un ricco bacino di potenzialità. In questo caso, occorrerebbe aumentare il valore aggiunto dei progetti o adeguare le condizioni quadro per rendere la partecipazione alla NPR ancora più vantaggiosa. Infine, soltanto le imprese che non conoscono la NPR e non presentano alcuna relazione con i suoi obiettivi rivelano per il momento un potenziale di inclusione scarso o nullo. Tuttavia, esse non vanno completamente escluse in quanto potrebbero essere contattate nell'ambito di progetti specifici. In ogni caso, per sfruttare le potenzialità di queste aziende servono sia una vasta attività di comunicazione sia un adeguamento a livello di condizioni quadro per la partecipazione o a livello di progetto.

Analisi del potenziale in base alla struttura aziendale

Un'altra operazione fondamentale per incentivare la partecipazione alla NPR consiste nell'individuare le strutture aziendali con il maggiore potenziale di progetto. Tuttavia, la struttura aziendale in sé non fornisce molte informazioni poiché, da un lato, è quasi impossibile distinguere chiaramente i vari

settori e, dall'altro, la partecipazione ai progetti NPR è aperta alle imprese di qualsiasi settore. Per la stima del potenziale anche le dimensioni dell'impresa sono difficilmente valutabili, benché stia emergendo una tendenza verso le PMI. Le grandi aziende, infatti, realizzano le proprie idee progettuali perlopiù autonomamente e non hanno bisogno né intenzione di farsi aiutare dagli enti pubblici. La promozione, dunque, non ha per loro alcun interesse. Spesso, invece, alle imprese più piccole mancano le risorse sufficienti per impegnarsi in progetti NPR, ad eccezione di quelli volti a formare masse critiche per incentivare la competitività e la capacità d'esportazione delle piccole imprese.

Più dell'appartenenza settoriale o delle dimensioni aziendali, quindi, ciò che conta davvero è il radicamento delle imprese a livello regionale (vedi capitolo 2). Tale radicamento, infatti, rivela la presenza di potenziale relativo al criterio di promozione «interaziendalità», che si riferisce alle relazioni delle aziende a livello regionale. Queste relazioni, già presenti o non ancora esistenti, sono espresse attraverso i prodotti, le reti di fornitori, il rapporto con i clienti, i lavoratori, il paesaggio circostante, le risorse culturali o la storia stessa dell'azienda. Anche la percezione della regione come contesto rilevante e un certo grado di radicamento dei responsabili aziendali possono testimoniare il coinvolgimento dell'impresa.

Allo stesso tempo, è importante che le aziende siano in una certa misura orientate all'innovazione, il che non implica necessariamente un'intensa attività di R&S, ma anche semplicemente un atteggiamento di apertura e la sensibilità per le questioni legate all'innovazione. Infatti, queste aziende emergenti sotto il profilo dell'innovazione, che sono sul punto di avviare attività innovative e a cui serve soltanto un ultimo impulso dall'esterno per cominciare, hanno tutte le potenzialità necessarie per soddisfare il criterio di promozione della «preconcorrenzialità».

Analisi del potenziale in base al tipo di progetto auspicato

In base al tipo di progetto NPR auspicato esistono diverse possibilità per incentivare la partecipazione aziendale. Si distinguono tre tipi di progetto:

1. progetti in corso, di cui la NPR può favorire uno sviluppo più rapido, completo ed efficace. Il potenziale per l'aumento della partecipazione aziendale risiede in progetti con specifiche riserve di sviluppo. Le imprese non devono necessariamente conoscere la NPR per avviare un progetto, tuttavia le istituzioni mediatrici (enti regionali per lo sviluppo o associazioni di categoria) devono essere adeguatamente informate sulla NPR per riuscire a cogliere e sfruttare il potenziale di sviluppo;
2. progetti che hanno bisogno di fondi e per i quali la NPR rappresenta un possibile strumento di finanziamento. Il potenziale risiede nell'informazione, nel coinvolgimento di diverse istituzioni mediatrici (ad es. le banche) e nell'inclusione della NPR tra i possibili strumenti di finanziamento. Anche in questo caso, non è necessario che le aziende conoscano nel dettaglio la NPR per poter beneficiare dei crediti, ma devono sapere quali sono gli interlocutori regionali a cui rivolgersi per ottenerli. Le istituzioni mediatrici, invece, devono conoscere a fondo la NPR per poterla distinguere dagli altri mezzi di finanziamento e garantire ai progetti una copertura adeguata;
3. idee di progetto completamente nuove con approcci e obiettivi diversi. Il potenziale per favorire la partecipazione aziendale risiede prevalentemente nel sostegno proattivo all'elaborazione, allo sviluppo e alla realizzazione delle idee. In questo caso le aziende devono conoscere a sufficienza la NPR e i suoi criteri di promozione in modo da poterne sfruttare gli stimoli. Di conseguenza, le istituzioni mediatrici (soprattutto gli enti regionali per lo sviluppo) non devono solo intensificare la comunicazione con le imprese, ma anche sostenere attivamente la ricerca di idee, la creazione e la realizzazione di progetti.

In base al grado di conoscenza della NPR a livello cantonale e regionale, dunque, occorre individuare modalità d'approccio e potenzialità differenti. Inoltre, è importante che i Cantoni e le regioni valutino

attentamente quali progetti NPR realizzare e a chi proporli. A seconda del tipo di progetto aziendale auspicato, infatti, varia la disponibilità di aziende effettivamente in grado di partecipare alla NPR, così come variano i contatti aziendali per l'attivazione del potenziale disponibile.

6. Quali sono le raccomandazioni possibili in base a queste osservazioni?

Dagli studi di caso e dalle analisi del potenziale si possono ricavare quattro tipi di raccomandazioni (orientamenti) per il rafforzamento dell'iniziativa privata in ambito NPR, alcune delle quali si concentrano essenzialmente sull'efficienza e sull'efficacia dell'attuazione. Infatti, quando quest'ultima assume un profilo chiaro a livello regionale può fungere da esempio per i potenziali promotori di progetto NPR (imprese). Inoltre, occorre tenere presente che, a livello di attuazione, l'iniziativa privata non si limita alla partecipazione diretta delle aziende ai progetti. La NPR deve essere vicina alle imprese e rivolgersi a loro come gruppo target, cercando di includerle e integrando questa dimensione di vicinanza negli obiettivi di politica regionale.

Orientamento 1: attenzione alle imprese

Una politica regionale improntata all'innovazione, alla crescita e alla creazione di valore aggiunto deve concentrarsi soprattutto sulla collaborazione tra le imprese e gli altri soggetti dello sviluppo regionale. L'offerta progettuale e i processi attuativi devono scaturire dalle condizioni, dalle esigenze, dai problemi e dalle situazioni specifiche delle singole aziende. Dato che la maggior parte dei programmi d'attuazione cantonali per il periodo di promozione 2012-2015 sono già stati redatti, questa particolare attenzione ai bisogni aziendali dovrà riflettersi soprattutto nei processi d'attuazione. Al fine di coinvolgere le imprese in modo mirato, sistematico e proattivo è essenziale applicare i seguenti approcci:

- concepire l'offerta NPR regionale e i singoli progetti in funzione della domanda e di eventuali difficoltà, con un marcato orientamento alla risoluzione dei problemi;
- discutere regolarmente con le imprese le loro esigenze, i loro interessi e le loro aspettative in quanto beneficiarie della NPR;
- migliorare l'identificazione delle imprese con i programmi d'attuazione coinvolgendole (a livello tematico o strutturale) nei processi decisionali;
- avvicinarsi il più possibile al *modus operandi* delle imprese durante l'attuazione dei progetti. Ciò significa anche accettarne i limiti (operativi) e coinvolgerle in maniera attenta e mirata, riducendo al minimo la burocrazia e gli oneri amministrativi;
- avvalersi delle strutture professionali in grado di assistere le imprese nella realizzazione pratica dei progetti. In quest'ottica, un ruolo importante può essere svolto soprattutto dai promotori di progetto specializzati (scuole universitarie, consulenti economici privati ecc.) o da altri intermediari come, ad esempio, *InnovationsTransfer Zentralschweiz ITZ*;
- sostenere con più coerenza la fase di preparazione del progetto, fase che prevede già un investimento (di tempo, denaro o altro) da parte delle imprese coinvolte. Tra le varie ipotesi, vi sono aiuti economici sotto forma di semplici finanziamenti iniziali (finora concessi dalla SECO per un solo progetto in ogni Cantone) e formazioni continue per i promotori di progetto o per gli altri intermediari offerte da *regiosuisse*;
- l'ultimo approccio prevede la promozione delle opportunità di networking tra le imprese (potenzialmente) partecipanti alla NPR per creare un ambiente favorevole al dibattito e alla riflessione (tavole rotonde tematiche, colazioni di lavoro ecc.) da cui possano emergere proposte su come sfruttare le sinergie tra i vari progetti NPR.

Gli approcci citati aiutano a soddisfare meglio le esigenze delle imprese, favorendone l'identificazione con la NPR e agevolandone il coinvolgimento in fase di attuazione. È essenziale che le persone e le istituzioni incaricate dell'attuazione NPR siano d'accordo sulla priorità da attribuire alle esigenze e alle condizioni aziendali e che tale atteggiamento ispiri l'azione dei responsabili NPR. Trasformare questa convinzione di fondo in una prassi concreta, infatti, rende l'attuazione sempre più vicina alle imprese. Inoltre, un clima caratterizzato dal dialogo e dalla stima reciproca può rappresentare, a lungo termine, il terreno fertile per la nascita di progetti a partecipazione aziendale. Non bisogna però dimenticare si tratta di un'operazione di avvicinamento che richiederà tempo e i cui frutti si vedranno solo sul lungo periodo. Ad ogni modo, i successi conseguiti nell'immediato rappresentano senz'altro tappe importanti di questo lungo cammino. L'attuazione di singoli progetti NPR in cui le imprese partecipano attivamente, infatti, può avere un forte valore esemplare per le regioni.

Orientamento 2: comunicazione e sostegno attivi

Nell'ambito della comunicazione NPR è essenziale «reclutare» le imprese in maniera proattiva. Ciò significa integrare sempre di più la trasmissione passiva delle informazioni con una comunicazione e un sostegno attivi. Allo stesso tempo, occorre assicurare la comunicazione interna dal lato dell'offerta. Solo così è possibile presentarsi alle imprese con un'immagine coerente e unitaria.

La trasmissione delle informazioni deve essere adattata in base al livello d'attuazione per consentire lo sviluppo di progetti *bottom-up* il più possibile conformi alla strategia *top-down*. Per farlo esistono due tipi di comunicazione: quella verticale e quella orizzontale. La comunicazione verticale tra i singoli livelli d'attuazione è strutturata in base ai tre approcci elencati qui sotto, pur tenendo presente che l'asse d'intervento è sempre il livello regionale o cantonale:

- **tra SECO e Cantoni:** definizioni, obiettivi e margini di manovra chiari dovrebbero consentire ai Cantoni di formulare e attuare programmi in cui la partecipazione aziendale ai progetti acquista un ruolo importante;
- **tra Cantoni e regioni** (o altri intermediari): i programmi d'attuazione cantonali devono essere elaborati d'intesa con i principali soggetti regionali (sia pubblici che privati). Tale accordo dovrebbe consentire di riunire gli obiettivi economici e quelli territoriali all'interno di una strategia comune coerente, che definisce e assegna compiti e competenze. Nonostante la presenza di un quadro operativo coerente, i programmi d'attuazione cantonali devono garantire una certa flessibilità operativa;
- **tra regioni/intermediari e promotori di progetto/imprese:** contrariamente agli altri livelli d'attuazione, la comunicazione rivolta ai potenziali promotori di progetto, soprattutto alle imprese, non deve riguardare direttamente i contenuti della NPR. L'intento è piuttosto quello di sviluppare e garantire un intenso e costante scambio di idee con le imprese, in modo da poter cogliere le *windows of opportunities*. Inoltre, occorre promuovere le attività collettive delle aziende, attirando l'attenzione sulle opportunità offerte dalla NPR, individuare le relazioni tra imprese e moltiplicatori che potranno essere utili per sviluppare le idee imprenditoriali e, infine, seguire e incoraggiare in modo proattivo le aziende e i loro progetti.

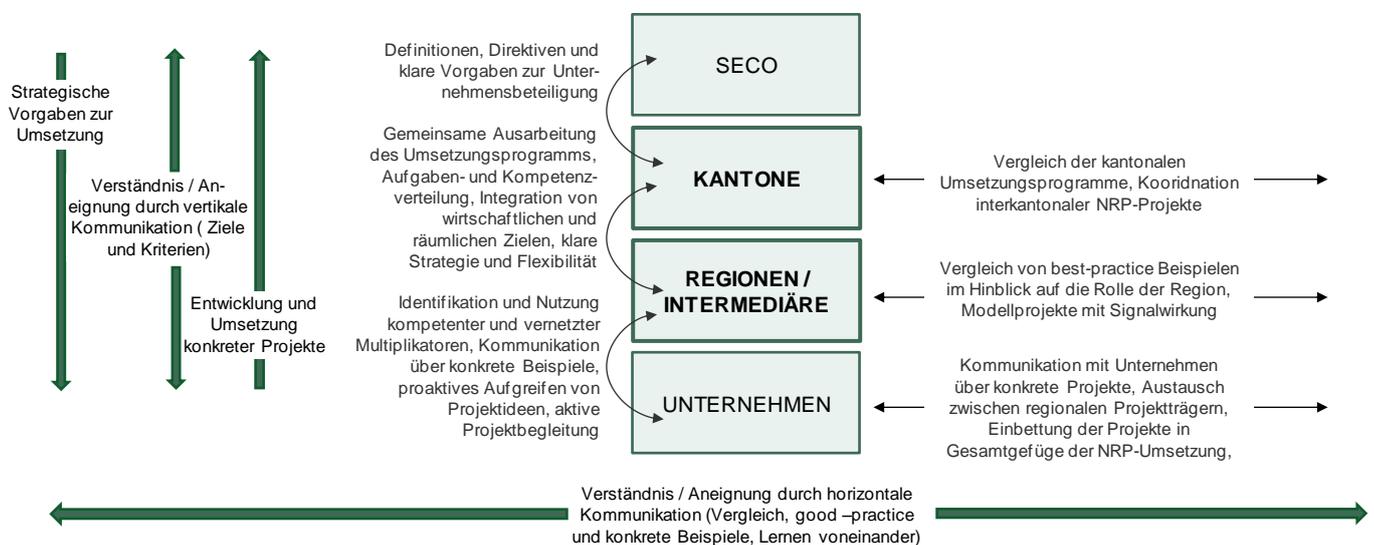
Dall'altro lato, la comunicazione orizzontale deve promuovere la conoscenza della NPR ai vari livelli, soprattutto tramite analisi comparative (*benchmarking*) e pratiche di apprendimento reciproco. Anche la comunicazione orizzontale è articolata su tre livelli:

- **intercantonale:** nonostante la NPR punti a promuovere un tipo di attuazione specifica per ogni Cantone, il confronto fra i vari programmi d'attuazione aiuterebbe a comprendere e ad apprendere meglio la NPR. Il processo d'apprendimento, infatti, potrebbe servire a riconoscere gli obiettivi specifici dei singoli Cantoni e a individuare più facilmente i potenziali progetti intercantionali grazie al confronto tra programmi. Tale confronto riguarda solamente la questione

del coinvolgimento aziendale, fatte salve le opportunità offerte dalle piattaforme esistenti come *regiosuisse*;

- **interregionale:** anche il confronto tra le regioni si basa sugli esempi di buone pratiche a sostegno delle aziende locali. Anche qui è possibile sfruttare le piattaforme disponibili (*regiosuisse*);
- **tra (potenziali) promotori di progetto e imprese partecipanti:** anche a livello di promotori di progetto la comunicazione e lo scambio di idee ed esperienze in base a progetti concreti svolgono un ruolo essenziale, permettendo alle imprese di riconoscere limiti e opportunità della NPR.

La comunicazione orizzontale, dunque, mira soprattutto a incentivare lo scambio di informazioni e l'apprendimento reciproco in materia di partecipazione aziendale. Rafforzando la comunicazione orizzontale e verticale sarà possibile mettere a fuoco l'immagine della NPR e farla conoscere al grande pubblico, realizzando così una politica d'attuazione proattiva e vicina alle esigenze delle imprese.



Fonte: rappresentazione propria 2011

Figura: processi di comunicazione verticali e orizzontali a sostegno della partecipazione aziendale

Orientamento 3: *governance* regionale

Dalle raccomandazioni generali in materia di comunicazione e coordinamento emerge ancora più chiaramente il ruolo essenziale svolto dal contesto regionale, capace di stimolare o frenare la partecipazione delle aziende ai progetti NPR. Una grande influenza è esercitata soprattutto dalle strutture regionali di *governance*, le quali possono rivelarsi utili per coinvolgere le imprese locali o le loro associazioni a livello tematico e strutturale.

Le organizzazioni regionali devono essere strutturate in maniera tale da poter attuare concretamente la NPR. Ciò richiede l'assegnazione di risorse personali e finanziarie, nonché l'appoggio della politica – dall'alto come dal basso – e la presenza di competenze decisionali e margini di manovra. Anche una chiara ripartizione dei compiti è essenziale per il successo delle strutture regionali di *governance*. Essa permette infatti di evitare sovrapposizioni e di sopperire a deficit attuativi negli ambiti in cui nessuno si sente responsabile. Definire le competenze significa anche stabilire i flussi informativi e i processi decisionali tra Cantoni e regioni per favorire un'interazione il più possibile efficiente.

Orientamento 4: interlocutori

Le condizioni per la partecipazione aziendale, tuttavia, non dipendono solo dalle strutture regionali di *governance*, ma piuttosto da singole personalità che hanno un ruolo riconosciuto nella regione e possono fungere da catalizzatori e aprire molte porte. A questo proposito, occorre distinguere tra coloro che non fanno parte di organismi regionali e coloro che invece hanno ricevuto un incarico formale in tal senso. Nel primo caso si tratta, ad esempio, di «eminenze grigie» o imprenditori influenti, che andrebbero individuati e mobilitati per favorire la partecipazione aziendale.

Coloro che agiscono su mandato della regione devono riconoscere quali caratteristiche e quali atteggiamenti permettono loro di essere percepiti come interlocutori trasparenti, affidabili e preparati. A tal fine, sono indispensabili ottime competenze economiche. Essi, inoltre, devono comprendere le dinamiche del settore privato e riuscire a farle proprie. Altre qualità come franchezza, facilità di comunicazione, neutralità e discrezione sono decisive per riuscire a conquistare la fiducia delle imprese. Infine, anche il forte legame col territorio influenza positivamente il ruolo di interlocutore regionale.

7. Conclusione

Alla luce del cambio di paradigma introdotto dalla NPR, l'attuazione comporta processi di adeguamento e di apprendimento tematici e strutturali a vari livelli che richiederanno un certo tempo. Inoltre, mancano a tutt'oggi una strategia e un'interpretazione univoca per il coinvolgimento di nuove aziende target nella NPR. Il grado di conoscenza della Nuova politica regionale e dei suoi criteri di promozione, infatti, varia da Cantone a Cantone, così come i margini di manovra, i contatti con le aziende e, in ultima analisi, anche la loro adesione.

Tuttavia, il successo dell'attuazione NPR non deve essere valutato basandosi esclusivamente sulla partecipazione delle imprese. Ciò presupporrebbe, infatti, una misurazione dell'efficienza basata sul numero di progetti che prevedono la partecipazione di un'azienda in qualità di promotore o di partner cofinanziante, il che non corrisponde necessariamente agli obiettivi NPR, orientati alla dimensione interaziendale e pre concorrenziale e al rafforzamento della capacità d'esportazione regionale. Occorre concentrarsi piuttosto sull'organizzazione di una NPR vicina alle imprese, che le coinvolga attivamente nei processi di ideazione, decisione e attuazione e che si rivolga a loro non solo come partner o promotrici ma anche come beneficiarie.

Per un'attuazione il più possibile vicina alle imprese, la NPR deve metterle al centro del proprio impegno e far sì che anche i soggetti impegnati nell'attuazione condividano questo atteggiamento. È dunque necessario potenziare i processi regionali che prevedono un'integrazione costante delle aziende sul piano tematico e strutturale. I partner devono collaborare con spirito concreto e costruttivo su un piano di parità, tenendo conto che le risorse delle imprese sono limitate. Inoltre, è essenziale poter contare su persone chiave capaci di riconoscere, comprendere e veicolare le idee e i bisogni delle aziende, mentre ogni regione deve trovare gli strumenti adeguati alle proprie condizioni.

Infine, occorre tenere presente che la NPR non riguarda gli *affari correnti* delle imprese, bensì punta a individuare una specifica *window of opportunity*, che riveli loro l'importanza della nuova politica regionale. In altre parole, non basta essere in buoni rapporti con le aziende per convincerle a impegnarsi nei progetti. È piuttosto la presenza di condizioni sostenibili per la collaborazione e lo scambio di idee tra soggetti regionali privati, pubblici, economici e non economici il vero terreno fertile a lungo termine per i progetti NRP a partecipazione aziendale.

Quali sono gli strumenti ipotizzabili per l'attuazione operativa?

Approcci operativi (senza indicazione di priorità)	Breve (B) o lungo (L) termine	SECO	Cantone	Regione	Intermediari / associazioni	Imprese
Definizione delle condizioni quadro e delle indicazioni formali	K	++	+			
Comunicazione tra SECO e Cantoni sulla partecipazione aziendale	K	++	++			
Valutazione della possibilità di ottenere finanziamenti iniziali a copertura delle prestazioni preliminari per le aziende (networking)	K	++				
Definizione a livello cantonale della partecipazione aziendale auspicata	K		++	+		
Equilibrio tra orientamento della strategia e spazio per iniziative <i>bottom-up</i> nei programmi d'attuazione cantonali	K		++	+		
Inclusione del punto di vista aziendale nell'elaborazione dei programmi cantonali	K	+	++		+	+
Inclusione strutturale delle imprese e dello loro associazioni negli organi direttivi cantonali della NPR	L		++		+	+
Individuazione dei canali di comunicazione specifici a livello regionale/cantonale	K		++	++	++	
Ricorso a organizzazioni intermediarie adeguate per l'attuazione della NPR (contatti con le imprese, sviluppo e realizzazione dei progetti)	K+L		++	++	++	

Assegnazione delle risorse necessarie (personali/finanziarie) agli enti regionali per lo sviluppo per realizzare una NPR orientata alle imprese	L	++	++		
Chiara ripartizione dei compiti e sostegno politico tra Cantoni e regioni	L	++	++		
Scambio orizzontale di idee tra i Cantoni sulla partecipazione delle imprese	L	++			
Prescrizioni amministrative adatte alle imprese per la realizzazione dei progetti	K	++	+		
Sostegno ai promotori di progetto privati nel disbrigo degli incarichi formali per la realizzazione dei progetti	K	+	++	+	+
Creazione di contatti aziendali/mentalità commerciale	K+L		++	++	
Mantenimento dei contatti con le imprese	L		++	++	
Garanzia delle condizioni necessarie per la creazione e il mantenimento a lungo termine di un clima regionale favorevole alle imprese	L		++	+	+
Illustrazione della NPR con esempi di progetti concreti (<i>good practice</i>)	K+L	++	++	+	
Ripresa proattiva delle idee aziendali e conversione in progetti conformi alla NPR	K+L		++	++	+
Sostegno attivo ai progetti NPR a partecipazione aziendale	K+L		++	++	
Impiego di personalità idonee come promotori regionali	K+L		++		
Creazione di opportunità di incontro e scambio per le imprese (patrocinio, reti di aziende all'interno di progetti NPR)	K+L		++	+	+

Legenda:

+, ++ questi simboli designano la competenza per il rispettivo livello d'attuazione; la presenza di due simboli indica una competenza più estesa.

B, L queste lettere si riferiscono al termine previsto per l'attuazione. La B indica le raccomandazioni a breve e la L quelle a lungo termine. La presenza di entrambe le lettere indica la possibilità di un avvio a breve termine che deve però proseguire in una prospettiva orientata sul lungo periodo.