

regioS 10/15, articolo principale

Nuova politica regionale (NPR), un bilancio intermedio

Esperienze e risultati dei primi sette anni

Il primo programma pluriennale 2008–2015 della Nuova politica regionale (NPR) è agli sgoccioli. Tempo di bilanci, quindi, ma anche di proiezioni. In questo contesto «regioS» ha chiesto a esperti di politica regionale con funzioni diverse a livello federale, cantonale, regionale e comunale (responsabili di programma, manager regionali e di progetto, consulenti, ricercatori ecc.) di analizzare alcune tematiche specifiche e di dare una valutazione personale. Ne è emerso che a sette anni dal suo lancio e dopo un'intensa fase di apprendimento, la NPR viaggia su binari sicuri. Rimangono tuttavia potenziali di miglioramento in diversi ambiti che nei prossimi anni dovranno essere sfruttati miratamente grazie, non da ultimo, al prezioso bagaglio di esperienze maturate.

Urs Steiger e Pirmin Schilliger – Lucerna

La Nuova politica regionale (NPR) è stata lanciata puntualmente nel 2008 nella maggior parte dei Cantoni e delle regioni, non da ultimo grazie all'esperienza pluriennale maturata nell'ambito di precedenti programmi. «Soprattutto nelle zone che in precedenza rientravano nel campo di applicazione della legge sull'aiuto agli investimenti o nel programma di promozione Regio Plus gli attori hanno potuto beneficiare delle strutture consolidate in seno alle associazioni attive nello sviluppo regionale» ricorda Jürg Inderbitzin, docente di economia alla Scuola universitaria di Lucerna, consulente e ricercatore presso l'Istituto di economia aziendale e regionale (IBR). Regio Plus ha evidenziato l'importanza dell'innovazione e della creazione di reti e cooperazioni, spianando di fatto la strada alla NPR. Ha portato idee, temi e attori nuovi nella scena svizzera della politica regionale. «Improvvisamente tutti a Regio Plus avevano fatto proprio il motto «investire nella conoscenza piuttosto che nel cemento»», ricorda Sebastian Bellwald, direttore di regioSuisse.

Nonostante il contesto favorevole, la NPR ha dovuto affrontare diverse sfide che hanno suscitato incertezza e, in qualche caso, anche opposizione: come si doveva gestire il taglio degli aiuti finanziari alle infrastrutture di base? I Cantoni e i Comuni sarebbero stati in grado di compensare questa perdita con altre fonti di finanziamento, tra cui la nuova perequazione finanziaria? Come si sarebbe potuto superare a livello concettuale il cambiamento di paradigma e creare le strutture di sviluppo per promuovere l'innovazione, l'imprenditoria e la creazione di valore aggiunto orientata all'esportazione nelle regioni di montagna, nelle regioni rurali e di confine? Le risposte a queste domande implicavano una svolta radicale e mutamenti organizzativi in un perimetro più ampio rispetto al passato. Un po' ovunque si è assistito a un'estensione delle regioni agli agglomerati, come sottolinea Raffaele De Rosa, direttore dell'Agenzia dell'ente regionale per lo sviluppo del Bellinzonese e Valli (ARS-BV) e presidente della Conferenza delle regioni. Se i Cantoni sono stati catapultati nel ruolo di responsabili dei programmi, gli attori incaricati dell'attuazione hanno dovuto avventurarsi in un terreno sconosciuto. «I manager regionali, gli operatori turistici ed economici così come i promotori di piattaforme d'innovazione hanno dovuto familiarizzarsi con nuove forme di collaborazione per mettere in rete le loro attività e lanciare progetti capaci di generare valore aggiunto», spiega Véronique Martrou, responsabile dei progetti NPR per il Canton Vaud.

Capire la nuova governance

Il profondo cambiamento organizzativo provocato dalla NPR è ben visibile ad esempio nell'Alto Vallese, dove i quattro enti dello sviluppo regionale si sono raggruppati in un'unica entità. Per l'attuazione operativa è stata fondata una società anonima, la Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis AG (RWO). Il compito di rappresentare gli interessi a livello politico e di definire i compiti concreti di RWO è stato invece affidato al neocostituito ente Region Oberwallis. Tra i committenti possono figurare tra l'altro gruppi di comuni, istituzioni e aziende. «Capire la nuova governance, ossia la struttura e l'attuazione dei processi, presuppone un ampio percorso di apprendimento», sostiene Roger Michlig, direttore di RWO, «visto che la società anonima agisce come un'impresa gestita con criteri economico-aziendali che non prende autonomamente né decisioni politiche né decisioni in merito ai progetti NPR».

Non tutte le regioni hanno reagito alle nuove sfide con tanta determinazione e hanno elaborato una soluzione tanto in fretta come l'Alto Vallese. «Le regioni di montagna tradizionalmente assoggettate alla legge sull'aiuto agli investimenti dovevano essere riorientate radicalmente per svolgere i nuovi compiti di gestione e controllo. La trasformazione non è ancora conclusa ovunque», osserva Daniel Wüthrich, responsabile dello sviluppo turistico e regionale del Canton Berna. I Cantoni e le regioni non sono ancora giunti alla fine delle loro fatiche. Per molti progetti, il divario tra esigenze e realtà in termini di orientamento all'efficacia è tuttora troppo ampio. Vi sono sfide presenti al momento del lancio della NPR che sono tuttora d'attualità e ancora oggi alcune autorità comunali hanno difficoltà ad utilizzare correttamente la NPR quale strumento di promozione. «Sono proprio i comuni a non riuscire a gestire la complessità delle politiche settoriali attuali. Le conoscenze interne sono lacunose e circolano troppe informazioni sbagliate anche sulla NPR», sostiene Sebastian Bellwald.

Apprendimento rapido

Nonostante le difficoltà iniziali, gli attori hanno assunto praticamente ovunque i nuovi compiti con grande disponibilità e nel frattempo hanno compiuto buona parte del loro percorso d'apprendimento. Hanno capito in fretta che il motto «chi fa da sé fa per tre» serve a ben poco e che la chiave del successo sta nella collaborazione nell'ambito di progetti ben coordinati. Un buon esempio in questo senso viene dalla Svizzera romanda e si chiama arcjursassien.ch. Secondo Véronique Martrou tutte le parti coinvolte hanno maturato importanti esperienze anche se l'elaborazione di progetti così vasti richiede un enorme investimento di tempo. «Lo sviluppo regionale richiede pazienza perché parte dalla base e non può essere ordinato dall'alto», precisa Michael Cafilisch, responsabile dello sviluppo turistico dei Grigioni. Gli esperti della Confederazione rilevano oggi con soddisfazione che la nuova ripartizione dei ruoli tra Confederazione, Cantoni e regioni è ormai radicata. Secondo il team del settore Politica regionale e politica d'assetto del territorio (DSRE) della SECO, gli attori hanno nel frattempo capito che cosa si intende per politica strutturale regionale vicina alle imprese e per orientamento alla creazione di valore aggiunto e rileva progressi anche per quanto riguarda l'armonizzazione tra le politiche settoriali. Ciò emerge non da ultimo dall'aumento della sensibilità verso i doppi finanziamenti. Inoltre, la maggior parte dei Cantoni oggi non decide più a compartimenti stagni sui progetti NPR ma interpella i vari dipartimenti.

La nuova filosofia alla base della NPR ha convinto rapidamente anche le regioni. Gli attori hanno imparato in fretta e si impegnano a definire i loro progetti nell'ambito di una strategia o di linee guida sollevando solo in un secondo tempo la questione del finanziamento. «Quale parte o quale aspetto di un progetto potrà infine beneficiare dei contributi NPR non viene quindi più deciso all'inizio ma – giustamente – solo alla fine», si rallegra Jürg Inderbitzin. A tutti i livelli si osservano progressi che, per le parti coinvolte, culminano in un apprendimento personale. Per Thomas Reinhard, capoprogetto Turismo e Nuova politica regionale del Canton San Gallo, si tratta ad esempio di aver capito che un'attuazione efficace è possibile solo con la collaborazione di fornitori di prestazioni – ad esempio le ferrovie di montagna, gli alberghi o le associazioni – che sostengono un progetto con convinzione e impegno effettivo. Michael Cafilisch cita invece le molte persone stupende e i progetti interessanti che ha avuto modo di conoscere dal 2008 grazie alla NPR. Più di ogni altra cosa ha tuttavia apprezzato la nuova metodologia, che descrive con parole chiare e pragmatiche: «Riconoscere il potenziale, motivare i promotori, informare sulle possibilità di promozione, accompagnare e consigliare i promotori – queste sono le diverse fasi che portano al successo, anche se non bisogna dimenticare che una tattica progettuale accuratamente ponderata vale spesso, già da sola, metà progetto».

Gli effetti dell'apprendimento si notano soprattutto nei progetti più significativi sui quali regioS ha informato negli ultimi anni. Thomas Reinhard cita ad esempio il progetto Textilland nella Svizzera orientale (cfr. regioS n. 9). L'omonima associazione lo ha lanciato allo scopo di sfruttare a fini turistici la preziosa eredità storica dei tessuti, nonché il know-how dell'industria tessile regionale, tuttora tra i migliori al mondo, che ha contraddistinto la regione di San Gallo–Lago di Costanza. Il progetto ha portato all'allestimento di camere arredate con tessuti di San Gallo in diversi alberghi della regione, alla predisposizione di un chiosco presso la destinazione turistica San Gallo–Lago di Costanza e ha intensificato la collaborazione con il museo tessile di San Gallo. «Grazie all'impegno dell'associazione, il finanziamento iniziale della NPR è stato sufficiente e il progetto procede senza ulteriori contributi», rileva orgoglioso Thomas Reinhard. Raffaele De Rosa cita quale esempio di progetto il faro Officine FFS, il Centro di competenza Mobilità sostenibile e ferroviaria di Bellinzona (cfr. regioS n. 9) spiegando che ha permesso di creare una vasta rete composta da molti attori provenienti dai settori più disparati e che il centro ha un alto potenziale in termini di creazione di valore aggiunto.

NPR: chi ci guadagna e chi ci perde

La maggior parte degli interpellati concorda sul fatto che a trarre i maggiori vantaggi dalla NPR è stato innanzitutto il turismo, settore trasversale per antonomasia. Ciò trova conferma anche nel volume dei contributi corrisposti. «Prevalgono i progetti che riguardano i pernottamenti e il turismo di giornata nelle regioni rurali», sottolinea Daniel Wüthrich. Accanto agli attori che partecipano alla catena del valore nel turismo, troviamo le PMI industriali, che hanno tratto il massimo beneficio laddove le regioni erano già ben organizzate prima del lancio della NPR, con fornitori di servizi economici e sociali impegnati, e si erano preparate ai cambiamenti che si profilavano nella politica regionale.

C'è chiaro consenso anche sulla questione di sapere chi sono i perdenti della NPR. La risposta di Raffaele De Rosa è lapidaria: le regioni periferiche, in cui le politiche settoriali e la perequazione finanziaria non sono riuscite a compensare il cambiamento di paradigma in materia di promozione delle infrastrutture di base (passaggio dalla legge sull'aiuto agli investimenti alla NPR tramite Regio Plus o nell'ambito della nuova perequazione finanziaria). Carmelia Maissen, responsabile dello sviluppo regionale della regioViamala, avanza argomenti analoghi: «Proprio nelle regioni strutturalmente più deboli si osserva tuttora un fabbisogno di infrastrutture marcato e la NPR risponde meno a quest'esigenza che non la legge sull'aiuto agli investimenti. Del resto, l'approccio della NPR si posiziona in categorie di pensiero tipiche delle aree urbane». Non bisogna nemmeno dimenticare che nelle regioni scarsamente popolate, in cui gli attori economici sono pochi, è difficile lanciare progetti compatibili con la NPR. A titolo di provocazione, la Maissen invita a chiedersi se le regioni periferiche di montagna sono in grado di soddisfare i requisiti della NPR.

Véronique Martrou deplora l'assenza di un nuovo strumento di sostegno in grado di colmare le lacune provocate dal cambiamento di paradigma. «Non sto chiedendo di ripristinare il vecchio sistema», precisa, «ma è innegabile che ora determinate regioni non hanno i mezzi per mantenere le infrastrutture di base. Anche i centri regionali avrebbero bisogno di maggiori risorse per incrementare l'attrattiva della loro piazza economica e, in generale, della loro regione secondo principi moderni e innovativi».

Nonostante le riserve e le critiche espresse, che lasciano anche supporre negligenze da parte dei Cantoni nel finanziamento delle infrastrutture di base, nessuno è disposto a rinunciare alla NPR. Nemmeno Carmelia Maissen che, accanto alle lacune e ai punti deboli segnalati, riconosce diversi meriti al nuovo strumento. Ad esempio ne apprezza l'approccio interaziendale che spinge gli attori a pensare al di là del proprio tornaconto e dei propri interessi: «Spesso viene considerato un ulteriore ostacolo ma è importante permettere a questa cultura di imporsi».

Comunicazione prudente da parte dei Cantoni

Diversi interpellati hanno individuato lacune a livello di comunicazione. Molti Cantoni faticano a informare attivamente sulla NPR, anche perché non è facile comunicare i risultati difficilmente quantificabili dei progetti. Secondo Sebastian Bellwald questa ritrosia, per quanto comprensibile, non è utile a nessuno, né ai progetti né al programma. Incontra un certo scetticismo anche la cooperazione macroregionale basata su spazi funzionali, che in futuro dovrebbe essere intensificata. «Improvvisamente Cantoni che fino a poco tempo fa erano in forte concorrenza tra loro si vedono ora costretti a cooperare. Ciò creerà inevitabilmente degli attriti», afferma Jürg Inderbitzin.

Gli esperti sono invece meno unanimi nell'indicare nella carenza di risorse umane la vera debolezza della NPR. La maggior parte sostiene che le regioni possono sostanzialmente contare su un numero sufficiente di persone con molte idee. Resta però innegabile che le regioni scarsamente popolate soffrono palesemente di una scarsità di personale. «Per me che sono manager regionale è un compito fondamentale stabilire fin dalle prime fasi del progetto se vi è una disponibilità sufficiente di risorse umane», spiega Carmelia Maissen. Secondo il DSRE, il problema è di facile soluzione. A causa della bassa densità demografica nelle zone periferiche, è ancora più importante integrare nella NPR le persone che vantano le necessarie competenze, sostenere le loro iniziative – tra l'altro tramite regiosuisse – e sfruttare in tal modo possibili impulsi e sinergie.

Il potenziale di miglioramento c'è

Il rinvio a regiosuisse non è casuale: il Centro nazionale della rete per il trasferimento di conoscenze e la qualifica degli attori della NPR raccoglie vasti consensi. Il suo ruolo esemplare nell'ambito della formazione, della formazione continua e della divulgazione chiara e semplice delle esperienze è ampiamente riconosciuto, tanto che secondo il team del DSRE ne derivano importanti impulsi per migliorare la strategia, l'adempimento e l'orientamento all'efficacia della NPR. regiosuisse è nel frattempo diventata un'istituzione che gli altri uffici federali invidiano alla SECO. Michael Cafilisch riassume con termini chiari e pragmatici: «La gestione delle conoscenze di regiosuisse è importante, giusta e utile. Forse non è ancora sufficientemente conosciuta e le sue prestazioni vengono sottovalutate».

Raffaele De Rosa auspica che i singoli strumenti della NPR vengano coordinati meglio e armonizzati in modo più mirato con le altre politiche settoriali. Véronique Martrou vorrebbe invece sviluppare le relazioni tra la Confederazione e i Cantoni visto che la comprensione reciproca non è ottimale a causa di opinioni divergenti. La Confederazione si concentra sulla conduzione strategica, mentre i Cantoni conoscono molto bene i singoli dossier e sono confrontati direttamente con i punti di forza e i punti deboli della NPR. Roger Michlig chiede di modificare il modo in cui si considera il ruolo del manager regionale, che non deve essere visto semplicemente come un «facilitatore» e solleva un interrogativo retorico: «A che cosa serve lanciare un progetto se poi nessuno lo porta avanti?»

www.regiosuisse.ch/politica-regionale

Persone e istituzioni interpellate per il bilancio intermedio:

- Sebastian Bellwald, direttore di regiosuisse
- Michael Cafilisch, responsabile dello sviluppo turistico dei Grigioni, Ufficio dell'economia e del turismo dei Grigioni (UET)
- Raffaele De Rosa, direttore dell'Agenzia dell'ente regionale per lo sviluppo del Bellinzonese e Valli (ARS-BV) e presidente della Conferenza delle regioni
- Jürg Inderbitzin, docente di economia alla Scuola universitaria di Lucerna, consulente e ricercatore all'Istituto di economia aziendale e regionale (IBR)
- Carmelia Maissen, responsabile dello sviluppo regionale della regio Viamala
- Véronique Martrou, responsabile dei progetti NPR per il Canton Vaud
- Roger Michlig, direttore del Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis (RWO)
- Thomas Reinhard, capoprogetto Turismo e Nuova politica regionale del Canton San Gallo
- Daniel Wüthrich, responsabile dello sviluppo turistico e regionale del Canton Berna, beco Berner Wirtschaft
- Settore Politica regionale e politica d'assetto del territorio (DSRE) della SECO

Punto di contatto con il programma pluriennale 2016–2023

La Nuova politica regionale (NPR) lanciata nel 2008 è un elemento chiave della promozione della piazza economica svizzera voluta dalla Confederazione. Tra il 2008 e il 2014, nell'ambito della NPR sono stati sostenuti oltre 1500 progetti con contributi complessivi pari a 172 milioni di franchi, mentre altri 85 progetti hanno beneficiato di prestiti per circa 270 milioni. I Cantoni hanno versato sovvenzioni altrettanto importanti (prestazioni equivalenti). Ad essi si sono aggiunti i mezzi versati dai Comuni e da privati che oscillavano tra il 44 e il 66 per cento degli investimenti progettuali.

Il primo programma NPR, della durata di otto anni dal 2008 al 2015, si conclude a fine anno con il secondo quadriennio di attuazione. I binari per il suo proseguimento sono stati posati il 18 febbraio 2015 con la presentazione del messaggio del Consiglio federale concernente la promozione della piazza economica negli anni 2016–2019 e del decreto federale che definisce il programma pluriennale della Confederazione 2016–2023 concernente l'attuazione della Nuova politica regionale. Per il finanziamento a livello federale il Consiglio federale chiede per i prossimi otto anni un investimento nel Fondo per lo sviluppo regionale pari a 230 milioni di franchi e individua nel turismo e nei Sistemi regionali di innovazione (RIS) le future priorità della politica regionale.

I RIS dovrebbero migliorare il coordinamento orizzontale e verticale degli attori nell'ambito della promozione all'innovazione a favore delle PMI e agevolare lo sfruttamento dei potenziali regionali di innovazione. La creazione di valore aggiunto e la competitività verranno incrementate, si schiuderanno nuove prospettive di sviluppo nelle regioni rurali e si instaureranno collegamenti più forti tra queste ultime e i motori urbani dell'economia. Nel prossimo periodo programmatico si dovranno inoltre rafforzare la collaborazione e l'armonizzazione tra la NPR e le altre politiche settoriali con incidenza territoriale, tra cui la politica dell'innovazione, la politica degli agglomerati e la politica in materia di aree rurali e regioni di montagna.

Il Consiglio degli Stati discuterà il programma pluriennale 2016–2023 durante la sessione autunnale 2015; il Consiglio nazionale se ne è occupato durante la sessione estiva.

www.regiosuisse.ch/politica-regionale/politica-regionale-2016