

DA DOVE VIENE LO SVILUPPO? POLICY ENTREPRENEURSHIP NELLA REGIONE ALPINA

Giulia PESARO¹

SOMMARIO

Il saggio affronta l'interrogativo espresso nel titolo mettendo al centro dell'attenzione strategie e strumenti di intervento sui territori della regione alpina nei termini di un approccio "imprenditoriale", in cui i soggetti di policy devono individuare un efficace mix di obiettivi, risorse e strategie per produrre sviluppo. Il lavoro si sviluppa in tre parti. La prima riguarda l'approccio, che prende spunto dalla teoria della policy entrepreneurship, mettendo in evidenza il ruolo degli entrepreneurial policy maker, cioè dei soggetti che si muovono sul territorio con obiettivi di innovazione sia nell'indirizzare i temi prioritari che nella proposta di strumenti attuativi. La seconda parte presenta una discussione sulle caratteristiche dei percorsi di sviluppo e delle azioni volte al coinvolgimento delle comunità locali nelle aree alpine, in una prospettiva di sostenibilità dello sviluppo: sia in termini di salvaguardia e valorizzazione delle risorse territoriali che di miglioramento stabile e duraturo di competitività e attrattività del territorio nel tempo. La terza parte presenta i risultati emersi dalla sperimentazione di strumenti di policy e di diversi modelli di interazione tra soggetti locali e sovra locali applicati in aree pilota della regione alpina, nell'ambito del progetto europeo CAPACities. Nei casi studio si dà particolare risalto agli approcci e agli strumenti osservati o sviluppati nell'ambito del progetto. Strumenti attraverso cui si è cercato di far emergere le dimensioni, gli obiettivi generali e operativi e le condizioni per uno sviluppo sostenibile dei territori interessati, mettendo in evidenza le dimensioni su cui si gioca la competitività di quegli specifici territori accanto al modello di sviluppo che quei territori proiettano.

¹ DIAP Politecnico di Milano, Via Bonardi,3 20133 Milano. email giulia.pesaro@polimi.it

Territori, sviluppo e competitività: il contesto

Nel 2010 si completa il ciclo della Strategia di Lisbona 2008-2010. Le istituzioni europee e i Governi dei Paesi dell'UE si stanno preparando alla definizione della Strategia post 2010. Uno dei fattori di riflessione dovrà essere necessariamente quello della capacità dei diversi territori dell'Unione di aprirsi verso le nuove prospettive e trovare il proprio cammino, specie in quelle aree dove sono presenti debolezze quali tendenze demografiche in negativo, attività economiche sofferenti e capitale umano e sociale fragile. Una situazione che spesso connota i territori della regione alpina, anche se con elementi differenziali legati alla conformazione fisico-geografica del territorio e alla presenza di poli urbani forti.

I soggetti territoriali hanno ormai a disposizione molte strategie e strumenti per avviare o consolidare processi regionali e locali a sostegno del cambiamento, come dimostrano repertori sempre più ricchi di esperienze ed iniziative per lo sviluppo locale in una molteplicità di settori. Certo rimangono ancora spazi di miglioramento in relazione alla diffusione dell'informazione su tali casi ma uno degli ostacoli principali per un vero rinnovamento dell'offerta territoriale in chiave di sviluppo rimane una bassa iniziativa locale e la difficoltà di costruire occasioni per sfruttare potenziali inespressi o progettare nuovi percorsi. Un insieme di fattori che suggerisce la necessità di lavorare sia sulle forme di intervento che sulle strategie di *capacity building*.

Certamente occorrerebbe interrogarsi anche sul concetto stesso di sviluppo, nella misura in cui questo aspetto diventa rilevante per la valutazione dell'efficacia dell'azione (locale o sovra locale) rispetto ad un insieme di obiettivi dati. Questo aprirebbe però la strada ad un altro percorso di analisi, troppo lungo e complesso per essere trattato in questa sede, considerando che questo tema è oggetto di dibattiti accesi e i contributi alla riflessione sono non solo numerosi ma legati a diversi approcci disciplinari, con il risultato di una molteplicità di definizioni tutte ugualmente valide perché centrate sull'osservazione di determinati fattori e dinamiche.

In termini di estrema sintesi, il concetto qui sottointeso vede lo sviluppo di un territorio come dinamica legata non più alla "sola" capacità di un sistema economico produttivo di generare reddito in modo stabile e con trend positivi nel tempo ma anche ai cambiamenti e alle caratteristiche di una molteplicità di altri elementi, specie se l'orientamento è quello dello sviluppo sostenibile. Se dunque, nel passato, si trattava di valutare soprattutto la qualità e la forza del sistema dei soggetti produttivi, oggi appare necessario considerare altre forme di patrimonio/capitale e diversi strumenti e attività per la produzione di valori e di reddito, cioè di elementi che costituiscono o possono costituire una forza trainante per lo sviluppo di un sistema urbano o territoriale, rafforzandone, secondo i più recenti approcci dell'Unione Europea, la competitività. Un territorio competitivo, in questa accezione, è un territorio complesso, ricco di risorse e capace da un lato di offrire opportunità di crescita qualitativa alla popolazione insediata e, dall'altro, di attrarre nuove attività e soggetti, in una

prospettiva di sostenibilità di lungo termine che sempre più spesso si trova definita come “forza competitiva del territorio” nell’accezione della Strategia di Lisbona (Johansson et al., 2007). Quali diventano allora le dimensioni su cui si gioca lo “sviluppo competitivo” di un territorio?

Nell’approccio qui proposto si evidenziano tre passaggi concettuali.

Il primo è quello dell’applicazione del concetto di competitività proprio delle organizzazioni imprenditoriali anche alle organizzazioni territoriali che le contengono. Michael Porter, per esempio, evidenzia come la competitività delle imprese dipenda, tra gli altri fattori, dalla dotazione di risorse del territorio in cui si localizzano e dagli “stili di governo” che influiscono sulle condizioni di funzionamento dei mercati (a livello locale e sovra locale). Ed è in questo senso che si parla di vantaggi di tipo localizzativo (Porter, 1998). Un approccio di questo tipo permette per esempio di mettere in evidenza i motivi dell’insediamento di imprese manifatturiere nelle aree di montagna nella disponibilità di materie prime, energia, risorse umane (dinamica che ha caratterizzato il periodo della prima industrializzazione in molte località delle Alpi). E lo stesso vale per il più recente sviluppo delle attività turistiche, basate su risorse naturali e capacità di realizzazione di impianti, servizi e strutture di accoglienza.

I vantaggi di localizzazione d’altra parte possono spiegare anche i motivi che hanno portato allo sviluppo di patrimoni culturali di alta qualità, come nel caso di centri caratterizzati da commercio e altre attività frontaliere che hanno prodotto flussi di valore significativi e arricchito una popolazione che ha poi espresso tale forza anche nelle forme di arte e architettura (per esempio la città di Chiavenna in Valtellina). Nel tempo, d’altra parte, le risorse “cruciali” per lo sviluppo economico si sono arricchite di nuove dimensioni e oggi la maggiore competitività di un territorio si misura anche nella capacità di accrescere le dotazioni infrastrutturali materiali, immateriali e tecnologiche, la qualità del capitale umano e la qualità del sistema di governo.

Il secondo, e qui molto rilevante, passaggio è quello verso un concetto di qualità dello sviluppo che, nella valutazione del successo competitivo, integra alla componente economica anche le qualità del territorio e del sistema sociale. Il patrimonio ambientale, paesaggistico, culturale e sociale assume qui il rilievo di un capitale territoriale da cui, in presenza di adeguate forze di “attivazione”, possono emergere flussi di valore. La qualità delle iniziative di fruizione e degli interventi, accanto alle politiche di governo del territorio, si legge quindi sia nella capacità di produzione di valori (in questo caso anche in termini economici e di opportunità di reddito) che, in una prospettiva di sostenibilità, nella capacità di mantenere e ove possibile incrementare, il patrimonio stesso.

La competitività diventa allora più direttamente “territoriale” e i territori si confrontano non solo sul terreno della disponibilità di risorse ma anche sulle capacità di offrire servizi e opportunità di sviluppo alla popolazione e ai soggetti economici e di promuovere la qualità del contesto ambientale, paesaggistico e culturale (un orientamento coerente anche con una

declinazione della Strategia di Lisbona a livello locale). In questo ambito si accresce quindi lo spazio per lo sviluppo di risorse competitive basate su specificità locali frutto di mix: di risorse in qualche modo uniche, come il patrimonio culturale o un paesaggio frutto di secoli di interazione tra comunità e ambiente, di capacità imprenditoriali e innovative e di capacità di governo e gestione del territorio.

In questa prospettiva si possono riconoscere come fattori produttivi i seguenti elementi:

- ♦ patrimonio ambientale, inteso come risorsa produttiva a “360°” che, in una visione di tipo “ecologico-sistemico”, può comprendere anche elementi a funzioni di produzione di servizi ambientali anche per altri territori. Un principio che nell’ambito dell’economia ambientale è stato assunto come base per lo sviluppo di modelli di valutazione per la remunerazione dei cosiddetti servizi ecologici (dalle origini, come in Pearce e Moran, 2004, alle declinazioni specialistiche dei Payments for Environmental Services, come in Engel et. al, 2008);
- ♦ capitale umano e sociale, inteso come risorsa fondante delle capacità di un territorio di svilupparsi e mantenere nel tempo, appunto, la competitività. In questo senso si dà particolare risalto non solo al livello di educazione e formazione, ma anche ai vari tipi di “risposta sociale” e vitalità delle comunità locali che le collettività hanno saputo e sanno esprimere. Inoltre possono essere valorizzati modelli socio-economici particolari che, per la loro forma, consentono una maggiore resistenza a shock esogeni. In ambito alpino, per esempio, il riferimento è a nuclei familiari che mantengono la consuetudine di diverse attività legate alle produzioni agricole e artigianali al di fuori dell’occupazione principale (Boscacci e Pesaro, 2008). Se però questo da un lato rende il sistema più forte nel far fronte a crisi di varia natura dall’altro produce rischi in termini di riduzione di spazi per forme di specializzazione e innovazione che richiedono un salto culturale nel modo di guardare al territorio;
- ♦ patrimonio culturale materiale e immateriale, come risorsa diretta di attività economiche ma anche come volano di sviluppo territoriale;
- ♦ capacità di ricerca e sviluppo, di innovazione e creative, con un riferimento non solo ad applicazioni di tipo produttivo ma anche di design di strumenti di governance e di pianificazione nei diversi settori di intervento territoriale;
- ♦ capacità di costruzione di relazioni e interazioni continue tra il territorio e il suo esterno (che, grazie alle tecnologie ICT, può essere anche molto lontano);
- ♦ capacità di costruire e rafforzare un sistema economico sulla base di un mix di funzioni, settori produttivi e attività, fattore che contribuisce a ridurre l’esposizione dei sistemi territoriali alla competizione tra territori (intesa nei termini più tradizionali) e a shock endogeni ed esogeni. Nel caso del turismo, per esempio, i rischi competitivi sono legati a fattori quali le mode nella scelta delle destinazioni e alla domanda di servizi innovativi e di qualità ma anche alla adeguatezza del sistema di accessibilità o

al livello medio dei costi: tutti elementi che possono ridurre la redditività del settore anche nelle aree più dotate di un patrimonio culturale e ambientale unico. Altri tipi di rischi possono essere determinati da elementi quali le conseguenze di catastrofi naturali, l'aumento di incidenti e disservizi nel sistema dei trasporti a livello nazionale e internazionale, la riduzione della sicurezza, le crisi economiche ecc.;

- ♦ capacità di valorizzare le specificità e caratterizzare, di conseguenza, le attività produttive (di beni e servizi). Possibili domande da porsi in funzione dello sviluppo dei centri alpini sono per esempio: quali modelli di turismo? Quali modelli di attività agricola? Quale equilibrio tra attività agricole e agroindustria? Quali servizi e per quali “clienti”? E così via.

L'ultimo passaggio è legato al tema del *capacity building*, cioè delle attività e delle risorse necessarie per imprimere un percorso di sviluppo più stabile nei territori oggetto di attenzione, costruendo da un lato opportunità e dall'altro competenze e capacità sia per le amministrazioni locali che per gli *stakeholder* locali (anche in questo caso un tema che appare tra le dimensioni di intervento secondo la Strategia di Lisbona).

Alla luce delle “nuove dimensioni” della competitività e di un rinnovamento del concetto di risorse territoriali intese come fattori di sviluppo potenziale, si tratta ora, in termini generali, di individuare percorsi e strumenti da offrire alle diverse categorie di soggetti istituzionali, pubblici e privati, in modo da migliorare o produrre risorse umane, sociali e organizzative di qualità e, a loro volta, competitive. Da qui l'interrogativo di fondo: chi, in che modo e a partire da quali iniziative può “attivare” le risorse territoriali locali così da renderle produttive in termini di sviluppo di qualità? Da cui: da dove viene lo sviluppo locale, specie in un concetto di sistema aperto dove obiettivi e politiche di intervento operativo devono essere capaci sia di valorizzare le specificità che di proiettarsi a livello sovralocale?

1 L'attivazione dei territori e delle loro risorse: elementi di riflessione per le aree alpine

Il tema dell'attivazione delle risorse in funzione di uno sviluppo da intendersi in termini di “miglioramento” in una molteplicità di settori e fattori è, all'origine, oggetto di studi sull'imprenditorialità. Un termine con il quale si intende l'insieme delle capacità e delle competenze necessarie per orientare in modo strategico l'uso delle risorse e competere meglio nel proprio settore. In questa accezione, la valutazione della competitività di un'organizzazione si occupa non solo della disponibilità di risorse ma anche della presenza di forze, altre tipologie di risorse, capaci di renderle produttive (Salvato, 1999).

Tali studi, nati evidentemente nell'ambito dell'economia aziendale, da diversi anni sono oggetto di attenzione anche da parte di altri settori delle scienze economiche (soprattutto

l'economia regionale e dello sviluppo), delle scienze sociali, degli studi di policy e di pianificazione territoriale.

A livello aziendale le analisi si concentrano sulle modalità con cui le imprese riescono ad intraprendere sentieri di sviluppo imprenditoriale duraturo e sul ruolo dei processi di accumulazione di conoscenza e di impiego di risorse e competenze nell'ambito di tali percorsi di sviluppo. Questo insieme di istanze appare adattarsi bene anche a livello territoriale, dove però diventa fondamentale un'ulteriore questione, già ricordata in precedenza: chi imprime lo sviluppo e quali sono i principali fattori su cui lavorare per ottenere un cambiamento (miglioramento) nei modelli di fruizione dei beni comuni e nell'offerta di attività e opportunità di un determinato territorio (attività residenziali e produttive, servizi e infrastrutture, qualità ambientale e paesaggistica...)?

Dal punto di vista delle risorse o fattori determinanti per lo sviluppo territoriale, prendendo spunto da quanto proposto da Nijkamp in un suo recente lavoro (Nijkamp, 2009), a livello locale le esperienze dimostrano la centralità della disponibilità e della qualità di:

- ♦ Capitale umano, insieme di contributi derivanti dalle capacità cognitive, dalle competenze e dai talenti dei componenti di una comunità;
- ♦ Capitale imprenditoriale, insieme di contributi derivanti da un settore produttivo fatto di imprese capaci, "intelligenti" e con una propensione all'innovatività;
- ♦ Capitale economico, insieme di risorse economico-finanziarie necessarie per l'attuazione delle attività e degli interventi;
- ♦ Capitale sociale, insieme di risorse legate alle capacità organizzative e relazionali dei soggetti territoriali, alla creazione di interazioni e reti di cooperazione stabili e alla presenza di organizzazioni e soggetti pubblici e privati attivi;
- ♦ Capitale culturale, insieme di risorse legate al capitale cognitivo e di conoscenze, alla qualità del sistema educativo e della formazione, alla vitalità di attività di ricerca e sviluppo e alla valorizzazione di talenti e creatività.

Queste risorse rischiano però di rimanere nell'ambito delle "potenzialità" se, come afferma Elinor Ostrom, non vengono sbloccate. Lo sviluppo dei potenziali richiede una ricca rete di organizzazioni istituzionali sia nella sfera pubblica che in quella privata. Se in ambito privato l'apertura all'imprenditorialità e a organizzazioni di mercato complesse è una chiave ben conosciuta per il miglioramento del livello e della qualità dei beni disponibili per i consumatori, questa dimensione, in ambito pubblico vede ancora necessità di ricerca e sviluppo per la creazione di capacità di attivazione e valorizzazione dei beni comuni (Ostrom, 2005). La capacità di iniziativa pubblica, di conseguenza, appare fondamentale per lo sviluppo, inteso come incremento della qualità del territorio e del benessere delle comunità locali e come insieme di interventi attraverso cui il territorio stesso si può arricchire di nuove risorse (in una prospettiva di sostenibilità ambientale, sociale e culturale oltre che economica).

L'iniziativa pubblica e le attività dei *policy maker*, nel contesto di questo lavoro, sono concetti da leggersi nei due sensi della disponibilità/produzione e delle modalità di uso delle risorse. Da un lato si guarda ai soggetti decisori in tema di governo e gestione del territorio, garanti della qualità e disponibilità dei beni pubblici e di molte delle risorse necessarie in una prospettiva di sviluppo sostenibile; dall'altro si concentra l'attenzione sulle modalità con cui i soggetti pubblici possono attivare le risorse territoriali, pubbliche e private, in funzione della produzione di valori per il territorio (possibilmente stabile e di lungo periodo).

Da qui l'applicazione del concetto di *policy entrepreneurship* e il riferimento agli *entrepreneurial policy maker* come soggetti innovativi in termini di modalità di orientamento delle politiche e nello sviluppo di nuovi strumenti per il territorio (Van der Steen e Groenewegen, 2009).

Questo approccio è oggetto di discussione da diversi anni ma al di là delle diverse posizioni da parte dei principali autori sul tema (si veda una sintesi in Minstrom e Norman, 2009), il concetto presenta interessanti applicazioni con riferimento all'ambito alpino. Un territorio dove sono presenti molti beni pubblici e risorse con caratteristiche di unicità e qualità e dove crescono le istanze per orientare i processi di sviluppo locali verso modelli e strumenti di valorizzazione e per rafforzare il coinvolgimento attivo di un vasto insieme di *stakeholder*: intere comunità locali di cui, in qualche modo, si giocano i destini.

Gli ambiti dell'azione territoriale cui si fa riferimento possono essere sintetizzati come segue:

- ♦ Settori di intervento e mobilitazione delle relative risorse. Si mettono in evidenza nuove modalità di impiego delle risorse locali, sia dal punto di vista di strumenti ed interventi per la valorizzazione del territorio che da quello delle capacità di riconoscere come risorse elementi e dinamiche non coinvolte in precedenza (per esempio nuove forme di fruizione di ambienti antropizzati o strutture di particolare pregio artistico o importanza storica);
- ♦ Costruzione di una *knowledge society* intesa come sintesi delle istanze legate alla produzione di capitale umano, sociale, organizzativo e di capacità imprenditoriali, risorse chiave di percorsi di sviluppo orientati ad obiettivi di crescita qualitativa dell'offerta locale e alla sostenibilità di lungo periodo;
- ♦ Rafforzamento della cooperazione e del coordinamento tra enti pubblici amministrativi nelle attività di governo, pianificazione e progettazione di interventi sul territorio. Tra gli obiettivi la razionalizzazione, la produzione di sinergie e l'accrescimento di opportunità e capacità di accesso a risorse finanziarie esterne (regionali, nazionali, europee..) da parte di piccole o piccolissime realtà locali su settori quali l'offerta di servizi pubblici locali, mobilità e accessibilità, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale.
- ♦ Coinvolgimento attivo dei soggetti destinatari delle politiche e degli strumenti proposti accanto al rafforzamento delle conoscenze sulle relative caratteristiche e dinamiche. Il

riferimento è anche allo sviluppo dell'interesse dei soggetti locali alla fruizione dell'offerta pubblica di iniziative di partecipazione e capacitazione, fondamentale per il successo sia di singole iniziative che, tanto di più, di strategie di medio-lungo termine.

- ♦ Costruzione di reti di soggetti attivi pubblici e privati – imprenditori dello sviluppo locale – capaci di attivarsi non solo direttamente ma anche di coinvolgere una pluralità di soggetti territoriali con obiettivi di valorizzazione della qualità della progettazione, degli interventi e delle attività. In questo senso assume particolare importanza il rafforzamento della cooperazione pubblico-privato.
- ♦ Accrescimento delle capacità di pianificazione/progettazione strategica di medio-lungo periodo, attraverso progetti di ampio respiro con cui attuare, in modo coerente agli obiettivi, per fasi e in modo costante nel tempo, gli interventi necessari per ottenere i risultati attesi.

Il ruolo dei soggetti pubblici come “attivatori” appare qui cruciale e cruciale, di conseguenza, è l'attenzione alle forme dell'avviamento di percorsi di innovazione, o almeno cambiamento, in una pubblica amministrazione che, soprattutto in periodi di crisi come quello attuale e con un approccio di tipo keynesiano, possono assumere ruoli di coordinamento e incentivo offrendo al territorio strumenti e attività funzionali al rinnovamento locale.

I concetti di cambiamento e innovazione, in questo contesto, prendono comunque forma anche in strumenti entro cui attivare, integrare e combinare gli ambiti di attenzione ricordati sopra, coinvolgere settori di attività diversificati in uno specifico progetto territoriale o costruire reti di azione su aree tematiche più o meno specializzate nella prospettiva di un'azione territoriale più coordinata e omogenea.

Si tratta certamente di dinamiche che possono arrivare a dispiegare le massime potenzialità nel medio-lungo termine e le condizioni di funzionamento sono certo numerose ma l'avvio di attività orientate in questo senso non richiede necessariamente un dispiegamento di forze e risorse materiali rilevante ma sempre la disponibilità di capitale umano, sociale, culturale e organizzativo: sia nell'azione pubblica, che si fa così leader dei processi di cambiamento, che nel settore privato e nelle comunità locali, cui si richiede non solo la partecipazione ma anche attitudini proattive.

E' questa la grande sfida che si propone al territorio alpino, sul quale sono sempre più numerose le attività di studio e ricerca e i confronti pubblici accanto alla creazione di associazioni e organizzazioni tematiche e interventi sul territorio improntati alla ricerca di nuove forme di azione sia pubblica che privata (si veda per esempio Borghi, 2009).

Il dibattito si concentra infatti sempre di più sulle forme attraverso cui si esplicitano le specificità e le potenzialità di questa grande area, cui si associa un'immagine di omogeneità di tipo geografico morfologico e, in molti casi, culturale nonostante il territorio appartenga a Stati differenti. Un'omogeneità che, se guardata alla lente di ingrandimento, fa emergere un

immenso patrimonio di varietà e risorse locali da tutelare e valorizzare. Ed è proprio nella dualità tutela-valorizzazione che si gioca la partita dello sviluppo e della competitività del territorio.

Il territorio dell'arco sud delle Alpi, italiano, presenta particolari debolezze rispetto all'arco nord. Ciò è dovuto, almeno in parte, al fatto che l'arco nord è caratterizzato da altipiani e da pendenze più dolci, aspetto che ha favorito la localizzazione di attività e servizi sostenuti da una rete di infrastrutture per l'accessibilità più ricca (si vedano in questo senso le mappe prodotte da ESPON a livello europeo a partire dalla metà degli anni 2000). Ma si tratta anche degli effetti di politiche che, avviate diversi decenni fa, hanno prodotto dinamiche di sviluppo stabili, come nel caso delle regioni del Rhone Alpes e del PACA in Francia, dove all'inizio degli anni '70 si è cominciato ad investire in poli scientifico-tecnologici e centri universitari decentrati. Per le aree alpine italiane, le debolezze principali che la lettura di dati statistici e indagini a livello locale indica come rilevanti, pur con diverse eccezioni, sono spopolamento, invecchiamento della popolazione, riduzione delle opportunità occupazionali, sofferenza del sistema economico, riduzione delle attività di gestione del patrimonio agricolo e forestale, amministrazioni locali di piccole o piccolissime dimensioni, livelli di istruzione e formazione più bassi della media nazionale.

In un contesto competitivo sempre più dinamico e complesso, sono le debolezze legate alle risorse umane, sociali e organizzative/amministrative che appaiono produrre le difficoltà maggiori, oltre a, evidentemente, le sofferenze finanziarie che stanno riducendo le risorse per interventi territoriali al di fuori dell'ordinaria amministrazione". Al di là delle considerazioni legate ai valori e ai ruoli sovra locali delle aree montane e delle nuove prospettive aperte dalla cosiddetta green economy, è però l'ancora insufficiente capacità di cogliere tali opportunità e di valutare appieno il valore della tutela della qualità del sistema alpino come risorsa a frenare l'avvio e l'attuazione di nuove iniziative. Se quindi da un lato la conservazione di alcune attitudini del sistema socio-economico alpino, definito da alcuni autori anti-ciclico (si veda per esempio Baldi, 2009), hanno consentito la sostanziale resistenza a shock esogeni, dall'altro, in molte aree, la continua diminuzione della popolazione e la prolungata esposizione a sofferenze nella struttura del sistema produttivo portante appaiono sempre più spesso all'origine di modelli di uso del suolo non coerenti con la fragilità di sistemi ambientali (per esempio la concessione dei suoli di fondovalle per la localizzazione di grandi superfici commerciali). Questi si producono più spesso laddove il sistema di governo del territorio non riesce ad imporre forme di regolamentazione negli usi del territorio, "subisce" scelte localizzative private con effetti di consumo (spesso irreversibile) di risorse comuni e non appaiono opportunità di valorizzazione (anche in termini economici) basati su altri modelli di fruizione, più sostenibile. Una dinamica che tende ad aggravarsi quando sono coinvolte aree e risorse ambientali che appartengono a più amministrazioni, quindi soggette a più processi decisionali indipendenti.

Le conseguenze sono la possibile perdita, in tempi non lunghissimi, di tali risorse in termini di ecosistemi, paesaggio e biodiversità, di identità e cultura locale, di tradizioni produttive ed eccellenze in alcuni settori e di saperi nella gestione del territorio.

2 Lo sviluppo di percorsi di cambiamento nelle aree alpine: strumenti di iniziativa pubblica nel progetto europeo CAPACities²

Il progetto CAPACities, nell'ambito del programma Interreg IVB Alpine Space, coinvolge 10 partner in sette regioni e quattro stati sul tema del rafforzamento del ruolo, dell'attrattività e della competitività dei piccoli centri urbani in area alpina.

In tale ambito, oltre alle attività legate alla produzione di elementi conoscitivi e teorici di contesto, il progetto si propone di promuovere e/o di osservare politiche, azioni e interventi di iniziativa pubblica. Obiettivo delle analisi è di migliorare la comprensione del loro funzionamento e la capacità di produrre risultati in termini di sviluppo territoriale e rafforzamento dei territori coinvolti. La conoscenza e la valorizzazione di tali strumenti ed esperienze, applicati in aree pilota scelte dai partner di progetto, è considerata un elemento centrale del valore aggiunto del progetto poiché si mettono in evidenza temi, soggetti e attività utili per rafforzare la competitività di un territorio che è al tempo stesso omogeneo e fortemente plurale e costituisce sicuramente un grande patrimonio europeo.

La rassegna dei progetti nelle aree pilota presenta una grande varietà di tematiche, di livelli e modalità di intervento e di soggetti attivi e destinatari coinvolti. In tutti i casi però, l'iniziativa viene dai soggetti pubblici.

In molti casi si tratta di enti istituzionali di livello regionale (gli enti partner del progetto), che applicano direttamente strumenti a livello locale, non solo con obiettivi di promozione dello sviluppo locale ma anche di attivazione di forme di apprendimento e di *capacity building* verso una molteplicità di stakeholder locali. E' inoltre sempre presente (in modo diretto o indiretto) un approccio di tipo partecipativo verso gli stakeholder locali, sia in termini di ascolto che di interazione.

Dal punto di vista dei temi delle attività integrate nel progetto si possono riconoscere sei aree rilevanti di policy ricorrenti:

- ♦ affrontare il problema della tutela delle risorse ambientali e paesaggistiche, sia in quanto funzionali alla domanda di qualità della vita da parte delle comunità locali che come risorsa di sviluppo potenziale fragile ed esposta ad usi non coerenti con istanze di valorizzazione emergenti;
- ♦ riconoscere e affrontare emergenze o situazioni di complessità dovute sia a dinamiche stabili che a fenomeni che si presentano in modo inatteso per caratteristiche e/o dimensioni

² Si ringrazia Guido Codecasa per il fondamentale contributo di analisi e valutazione comparata dei casi pilota.

- ♦ esigenze di guida del territorio verso processi di riconversione economica, con particolare riferimento al settore del turismo sia in termini di qualità dell'offerta culturale e di attività che di servizi turistici e complementari;
- ♦ affrontare il problema di un'offerta di servizi pubblici per la comunità “al passo con i tempi”, in relazione a istanze di flessibilità legate alla localizzazione e a variazioni stagionali e di tipologia dell'utenza;
- ♦ affrontare dinamiche socio-economiche negative, con particolare attenzione ai problemi dello spopolamento, dell'invecchiamento della popolazione e della qualità del capitale umano;
- ♦ ripensare forme di trasporto e mobilità in relazione a istanze crescenti in termini di accessibilità rispetto a nuove abitudini sociali e dinamiche economiche (localizzazione di attività produttive manifatturiere, servizi e occupazione) ma anche di conservazione della qualità dell'ambiente e del paesaggio (a loro volta fattori produttivi, per esempio di attività turistiche e di produzioni agroforestali ad alto valore aggiunto come le produzioni viti-vinicole).

Dal punto di vista dei temi su cui i soggetti pubblici hanno puntato dal punto di vista del profilo di intervento, si riconoscono quattro aree di attenzione prioritarie:

- ♦ l'introduzione di forme di *spatial planning*, con la “proiezione” di immagini del territorio da parte dei soggetti pubblici verso i propri *stakeholder* locali e la costruzione di obiettivi di policy, agende di impegni, progetti di sviluppo e pratiche di concertazione a livello locale;
- ♦ l'introduzione di forme di cooperazione intercomunale, cioè la creazione di luoghi e occasioni stabili di incontro e cooperazione per ovviare alla frammentazione amministrativa;
- ♦ l'applicazione di strumenti ITC e informativi sia per la costruzione di conoscenza specifica sugli elementi e le dinamiche locali che per il colloquio con il territorio e gli stakeholder;
- ♦ l'introduzione di strumenti e strutture di partecipazione per garantire una più stretta connessione tra progettualità pubblica e domande della cittadinanza locale.

L'intero sistema di interventi individuato (e in parte attivato) nell'ambito di CAPACities è sintetizzato nella figura 1.

Figura 1

Ambiti di intervento e principali temi ricorrenti nei casi pilota del progetto Capacities

Pianificazione pubblica	Qualità ambientale e paesaggio	Turismo e patrimonio culturale	Servizi pubblici	Dinamiche socio-economiche	Trasporti e accessibilità	Partecipazione	Pianificazione del territorio	Cooperazione intercomunale	Sistemi informativi
						LAMORO			
						RL-Prata C.			
						RL-Seriana V.			
						RL-Verbano V.			
						CAUE-Provence			
						CAUE-Ventoux-C.V			
						AMGI-Idria			
						LI-Baden/Bad-V.			
						NTA-Gorenjska Re.			
						GR-Roveredo			
						GR-Mesolcina			
						RP-Varaita V.-Sal.			
						RP-Ossola V.			
						RAVDA-Aôte Plain			
						RAVDA-Walser C.			
						IUG-Voronnois			
						IUG-Chambery			

LAMORO: Agenzia di Sviluppo Locale Langhe Monferrato Roero; RL: Regione Lombardia DG Territorio; CAUE84: Consiglio per l'architettura, l'urbanistica e l'ambiente di Vaucluse (Francia); AMGI: Istituto geografico Anton Melik (Slovenia); LI: Studio di ingegneria e consulenza nell'urbanistica e la pianificazione regionale (Austria); NTA: Associazione Nazionale del Turismo della Slovenia (Slovenia); GR: Ufficio di sviluppo territoriale del Canton Grigioni (Svizzera); RP: Regione Piemonte DG Pianificazione strategica; RAVDA: Regione Valle d'Aosta Dipartimento territorio e ambiente; IUG: Istituto di pianificazione urbana dell'Università di Grenoble (Francia)

L'analisi dei progetti pilota nei loro contenuti (per approfondimenti e dettagli si rimanda al sito del progetto) porta ad alcune brevi osservazioni e, anche se la selezione non rappresenta in alcun modo un campione, ci permette di restituire in modo empirico alcuni orientamenti strategici e di percepire alcuni orientamenti e temi rilevanti nelle regioni alpine in diversi paesi europei.

In primo luogo si nota come l'attenzione degli amministratori locali sia spesso orientata agli aspetti di qualità ambientale e alle dinamiche di riconversione economica in senso turistico, mentre in misura minore emergono i temi più legati al ruolo e alla presenza del settore pubblico (offerta di servizi pubblici, pianificazione e regolamentazione degli usi del territorio, promozione della pianificazione strategica integrata e coordinata a livello intercomunale).

In relazione agli aspetti su cui le amministrazioni hanno avviato un ripensamento del proprio ruolo, è possibile identificare una generica adesione a sperimentazioni di *spatial planning* unitamente a forme di inclusione e partecipazione della cittadinanza (o di interessi di categoria).

La pressoché generalizzata adesione all'idea di partecipazione, già ricordata in precedenza, segnala forse un aspetto più generale, e cioè un riconoscimento della necessità di includere e far interagire attività e soggetti pubblici e privati. In più della metà dei diciotto casi considerati la partecipazione si concretizza in forme di consultazione tra enti pubblici e tra amministratori e professionisti/consulenti esperti. In due casi la partecipazione allude a forme di coinvolgimento strutturato di rappresentanti locali di interessi di categoria nei processi di programmazione pubblica. In quattro casi, infine, è contemplata una forma di coinvolgimento di soggetti privati. In due di questi, si tratta di forme di confronto su progetti specifici, legati alla realizzazione di un progetto immobiliare o a programmi di assistenza e incentivi a imprese.

Infine, un elemento meno in evidenza ma molto rilevante in termini di ricadute possibili dal punto di vista dello sviluppo di capacità locali è quello della formazione e dello sviluppo culturale del capitale umano e sociale. Da un lato il riferimento è alla trasmissione/acquisizione/produzione di capacità e competenze necessarie per imprimere e rendere operative nuove soluzioni per il territorio. Dall'altro si tratta anche di promuovere il valore di istanze di tutela e conservazione della qualità del territorio non solo come base del benessere per le comunità locali e l'aumento di capacità di attrarre e stabilizzare utenti e attività ma anche di fare emergere nuove forme di capitale locale. Tali processi di capacitazione devono quindi essere orientati sia ai soggetti pubblici amministrativi che ai tecnici e professionisti locali, ai principali soggetti privati economici e associativi e alle comunità locali. In molti dei casi analizzati questo elemento appare in sottofondo, come componente dei processi partecipativi.

3 Considerazioni conclusive

L'interesse e il valore aggiunto che il progetto CAPACities può portare alla discussione appare risiedere in esperimenti di sviluppo o adattamento di strumenti di intervento in termini di riconoscimento, qualificazione e attivazione di risorse e specificità proprie del territorio alpino. Si potrebbe affermare che l'obiettivo è quello di rendere l'intervento di sostegno allo sviluppo "sartoriale", cioè tagliato su misura rispetto alle problematiche e agli obiettivi di sviluppo della macroregione alpina.

Il ruolo dei *policy makers* e delle politiche pubbliche su questo territorio può quindi essere letto alla luce di obiettivi di attivazione e valorizzazione di risorse e di elementi di specificità riconducibili a tre famiglie principali di fattori di sviluppo potenziale:

- ♦ risorse materiali – elementi dell'ambiente naturale, materie prime rinnovabili e non rinnovabili, paesaggi naturali e antropici, patrimonio culturale, architetture tradizionali;

- ♦ risorse immateriali – cultura e tradizioni locali, struttura socio-economica, saperi, forme cooperative e consociative (per esempio applicate all’agricoltura e al turismo ma anche, come nel caso della Valtellina, al settore bancario),
- ♦ attività – specifiche produzioni locali legate all’artigianato, all’agricoltura all’allevamento e all’uso di materie prime e fonti di energia in specifici settori manifatturieri.

Come già affermato sopra, la maggior parte di queste risorse, che qualificano le Alpi come un territorio a sé, sono fundamentalmente fragili, siano esse materiali o immateriali. Possono essere cioè trasformate e consumate fino alla perdita definitiva (in molti casi irreversibile) per effetto di eccessi di sfruttamento non coerenti con la conservazione del patrimonio o per la diffusione di modelli di produzione e stili di vita molto differenti da quelli tradizionali e poco permeabili rispetto alla valorizzazione delle specificità locali (si pensi per esempio alla perdita di saperi relativi alla gestione del territorio agricolo e forestale o di attività artigianali).

Di fronte a tali rischi ci si chiede: come è possibile conciliare le esigenze di tutela alle esigenze di attivazione e valorizzazione del patrimonio locale nel particolare contesto della regione alpina? La contrapposizione nel percorso verso lo sviluppo è evidente. Da un lato si evidenzia la necessità di assicurare standard di vita elevati alla popolazione alpina, in linea con aspettative e modelli di consumo di livello globale. Dall’altro emerge la necessità di mantenere e valorizzare elementi di identità e di qualità sociale e ambientale come fattori di sviluppo. Un obiettivo che richiama alla necessità di coltivare e/o costruire (nel tempo) capitale umano e sociale in grado di riconoscere e condividere un’idea di identità locale come fattore di sviluppo e valore.

A valle di nuovi percorsi di capacitazione appaiono aprirsi opzioni alternative per incrementare opportunità di occupazione, reddito e qualità di vita, costruendo i presupposti non solo per avviare attività modellate sulla cosiddetta *green economy* ma anche su quella che Aldo Bonomi chiama *soft economy*, basata sulla presenza di due condizioni di fondo (Rullani, 2009):

- ♦ beni comuni, materiali o immateriali, non ancora valorizzati nei potenziali produttivi o che rischiano di scomparire per usi impropri legati alla sottovalutazione del loro valore;
- ♦ reti di soggetti, non necessariamente solo locali, che, in base a progetti condivisi, forniscano la base di imprenditorialità collettiva necessaria a recuperare e valorizzare quei beni comuni.

I *policy maker* e gli attori locali più rilevanti possono dunque giocare un ruolo importante in questa partita, che è quella del dimostrare che, nell’era della *knowledge economy*, si può trasformare la domanda di protezione di un patrimonio tanto fragile in una preziosa e “unica” opportunità di sviluppo.

4 Bibliografia

- Baldi M. (2009) Il carattere anticiclico dei sistemi economici montani, in Borghi E., a cura di, *La sfida dei territori nella green economy*, Il Mulino, Bologna
- Borghi E., a cura di (2009) *La sfida dei territori nella green economy*, Il Mulino, Bologna
- Boscacci F., Pesaro G. (2008) *Valutazione dell'impatto globale delle opere di difesa del suolo realizzate in base alla legge 102/90*, Rapporto di ricerca IREALP per Regione Lombardia - DG Territorio, Milano
- Engel S., Pagiola S., Wunder S. (2008) Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues, in *Ecological Economics*, Vol.65/2008 (663:674)
- Johansson B. et al. (2007) *The Lisbon Agenda from 2000 to 2010*, CESIS Electronic Working Paper Series, n.106/2007
- Minstrom M., Norman P. (2009) Policy Entrepreneurship and Policy Change, in *The Policy Studies Journal*, Vol. 37 n.4/2009 (649:667)
- Nijkamp P. (2009) *Entrepreneurship, Development and the Spatial Context*, UNU-WIDER Research Paper n.2009/08
- Ostrom E. (2005) *Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies*, EDGI UNU-WIDER Discussion Paper n.2005/01
- Pearce D.W., Moran D. (1994) *The economic value of biodiversity*, Earthscan, Londra
- Porter M. E. (1998) Cluster and Competition: New Agendas for Companies, Governments and Institutions, in Porter M. E. *On Competition*, Harvard Business School Press, Boston
- Rullani E. (2009) L'economia del margine scopre la sua nuova modernità, in Borghi E., a cura di, *La sfida dei territori nella green economy*, Il Mulino, Bologna
- Salvato C. (1999) *Conoscenza e sviluppo. Il ruolo di risorse e competenze nelle strategie imprenditoriali delle piccole e medie imprese*. Liuc Papers n.66/1999, Serie Piccola e Media Impresa
- Van der Steen M., Groenewegen J. (2009) Policy entrepreneurship: empirical inquiry into policy agents and institutional structures, in *Journal of Innovation Economics*, Vol. 2009/2 (41:61)
- Sito internet del progetto Interreg IVB Alpine Space CAPACities : <http://www.capacities-alpinespace.eu/acm-on-line/HomePage.html>

ABSTRACT

The essay tries to answer to the question in the title by focusing attention on territorial development strategies and intervention tools in the alpine area. The working approach makes reference to the concept of “entrepreneurship”, where policy makers have to identify an effective mix of goals, resources and strategies to produce development. In this case territorial sustainable development.

The essay is divided into three sections. The first one concerns the approach, which makes reference to the “policy entrepreneurship” theory. Here policy makers and other territorial subjects take action trying to improve innovation and change capabilities of local stakeholder, among others by stating priorities in the selection of fields of action and of implementation tools. The second section presents a brief discussion of the main features of territorial sustainable development paths dealing with the essay main issues. This from two main points of view: the protection and valorization of the territorial resources and the building of attractiveness potentials of the territorial system over time. The third section presents some results emerging from the European project CAPACities, where experimental activities have been developed in the alpine region in order to enhance alpine regions and main urban centers attractiveness and competitiveness. The selection of policy issues and tools and the design of interaction models among local and overlocal subjects will be particularly deepened through the analysis of the local experiences. The analysis of the case studies has been addressed by the need for identify and underline structural action dimensions, general goals and the conditions for a sustainable and durable development in the alpine region areas. This trying to better focus the dimensions on which a territory plays its cards looking for competitiveness as well as for a sustainable development at the same time.