

**Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008-15
zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP)**

Riassunto

Leitung:

Prof. Dr. Fritz Sager

Bearbeitung:

Eveline Huegli

Mitarbeit:

Céline Mavrot

Im Auftrag von:

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

3003 Bern

Bern, 7. Mai 2013

Riassunto

Il 1° gennaio 2008 sono entrate in vigore la Nuova politica regionale (NPR) e la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Con ciò è stato introdotto un cambiamento di paradigma che ha avuto conseguenze di larga portata per la politica regionale: sino all'introduzione della NPR, nella politica regionale avevano un ruolo di primo piano l'eliminazione delle disparità e la costituzione di sufficienti basi vitali, con l'obiettivo di evitare l'esodo dalle regioni montane e periferiche (principio della redistribuzione). Dal 2008 la redistribuzione tra le regioni è prevalentemente compito della NPC. Nel quadro della NPR, l'obiettivo della politica regionale consiste invece in un principio orientato alla crescita, vale a dire nello stimolare l'innovazione, generare valore aggiunto e migliorare la competitività di regioni montane, di altre aree rurali e di regioni di frontiera, al fine di contribuire a creare e mantenere posti di lavoro in queste regioni.

L'attuazione della NPR si basa su tre componenti strategiche:

- incrementare l'innovazione, la produzione di valore aggiunto e la competitività nelle regioni (componente 1);
- rafforzare la cooperazione e le sinergie tra politica regionale e politiche settoriali (componente 2);
- sistema di conoscenze volto a promuovere lo sviluppo regionale e qualificazione dei responsabili della gestione in materia di sviluppo regionale (componente 3).

La componente 1 rappresenta il cuore della NPR che prevede la promozione di iniziative, progetti e programmi (ai sensi dell'art. 4 della Legge federale sulla politica regionale), di enti per lo sviluppo e segretariati regionali (ai sensi dell'art. 5 della Legge federale sulla politica regionale), della cooperazione transfrontaliera (ai sensi dell'art. 6 della Legge federale sulla politica regionale), e di progetti infrastrutturali (ai sensi dell'art. 7 della Legge federale sulla politica regionale).

Incarico e procedimento

La concretizzazione degli strumenti della NPR e il relativo finanziamento sono stabiliti in programmi pluriennali. Nell'ambito dell'elaborazione del nuovo programma pluriennale, il settore Politica regionale e politica d'assetto del territorio della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha incaricato il Centro di competenza per il public management dell'Università di Berna (KPM) e il Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, di svolgere la valutazione del programma pluriennale 2008-2015 concernente l'attuazione della Nuova politica regionale.

La valutazione si concentra sulla componente 1 e traslascia INTERREG e gli sgravi fiscali ai sensi dell'art. 12 della Legge federale sulla politica regionale, che erano oggetto di valutazioni separate.

Nella presente valutazione si intende innanzitutto fornire un rendiconto sull'attuazione svolta sinora, sottoponendola a un confronto tra la situazione auspicata e quella reale e rilevando gli effetti del programma pluriennale (parte sommativa); e in secondo luogo fornire raccomandazioni per ottimizzare l'attuazione, adattando eventualmente le priorità promozionali, i contenuti promozionali e i criteri di selezione definiti nel programma pluriennale, e presentare indicazioni su eventuali necessità d'intervento a livello di legge (parte formativa).

Dal momento che diversi aspetti della presente valutazione erano già stati analizzati nel quadro di altri mandati di ricerca della SECO, in una prima fase si è provveduto a un'ampia analisi dei documenti. In una seconda fase, sono stati realizzati rilevamenti empirici al fine di analizzare e valutare il programma pluriennale sulla base dei risultati della prima fase. In un sondaggio scritto svolto online, sono quindi stati interpellati i servizi specializzati ed esperti cantonali della NPR e si sono condotti colloqui di approfondimento con la SECO concernenti gli input allestiti da quest'ultima per la valutazione delle componenti 2 e 3. In una terza fase, i risultati delle fasi precedenti sono stati convalidati e presentati per la discussione a nove esperti per lo sviluppo regionale.

Risultati principali

Secondo la valutazione, il bilancio complessivo della NPR è in generale positivo: i benefici della NPR e degli strumenti che ha a disposizione per promuovere lo sviluppo regionale nelle aree rurali e nelle regioni montane non sono nel complesso messi in discussione. Sui pilastri principali della NPR – campo d'applicazione locale, principio "base d'esportazione", priorità promozionali – vi sono sì delle discussioni, ma in generale non sono messi in questione.

I mezzi finanziari disponibili per l'attuazione del programma pluriennale 2008-15 sono tendenzialmente sfruttati in maniera corrispondente alle aspettative. La promozione dei progetti, che avviene da parte dei servizi cantonali specializzati nella NPR secondo il principio del "bottom-up", riesce nel complesso ad affermarsi, anche se, soprattutto le questioni relative alla delimitazione tra la NPR e le politiche settoriali e negli ambiti sovraziendali/delle singole imprese e preconcorsenziali/concorsenziali, non sono interpretate e decise allo stesso modo da tutti i Cantoni. Secondo le informazioni disponibili, la promozione di singoli progetti, la cui conformità alla NPR è messa in dubbio, risulta in gran parte dal fatto che il numero e la qualità delle richieste di progetto sono ancora in parte carenti. Nel contempo questi risultati mostrano che la NPR e il relativo cambiamento di paradigma non sono ancora affermati in eguale misura a tutti i livelli di attuazione.

Anche l'interazione delle tre componenti si può in generale valutare positivamente, nonostante i progressi nell'attuazione della componente 2 siano ancora relativamente limitati.

Sebbene nella collaborazione tra i diversi attori coinvolti nell'attuazione della NPR sussista ancora un potenziale di miglioramento e sulla base dei risultati della valutazione si possa supporre che il confronto con il nuovo ruolo non sia ancora concluso per la Confederazione, i Cantoni e le regioni, la nuova ripartizione dei compiti non è in generale messa in discussione.

Raccomandazioni

Il bilancio complessivo della NPR è in generale positivo: i benefici della NPR e degli strumenti che ha a disposizione per promuovere lo sviluppo regionale non sono messi in discussione. Alla luce del cambiamento di paradigma non ancora completamente concluso, non si intravede attualmente la necessità di adattare la strategia.

Pertanto, si continua ad attribuire una grande importanza alla comunicazione sulla NPR ai diversi livelli di attuazione.

Campo d'applicazione locale

L'attuale delimitazione perimetrale suscita diverse domande, tuttavia il consenso per un ampliamento del perimetro alla Svizzera intera è probabilmente poco presente.

La possibilità già ora presente di accogliere nel perimetro della NPR altre aree, a condizione che soddisfino i requisiti stabiliti nell'articolo 1 dell'Ordinanza sulla politica regionale, dovrebbe essere conservata affinché gli svantaggi della delimitazione perimetrale possano essere eliminati caso per caso.

Principio "base d'esportazione"

Secondo la valutazione non si registra alcun bisogno sostanziale di allontanarsi dal principio "base d'esportazione". Tuttavia, questa ricerca non ha analizzato la sua efficacia. Dalle informazioni disponibili alle persone incaricate della valutazione non è possibile stabilire in quale misura la promozione delle sostituzioni dell'importazione e dell'economia residenziale potrebbe contribuire al conseguimento degli obiettivi della NPR.

Considerando le grandi differenze di dimensione delle unità territoriali in parte presenti (regioni, Cantoni) nelle quali trova applicazione il principio, sarebbe eventualmente utile verificare un ampliamento della definizione per le grandi regioni, ad esempio nel senso di regioni parziali.

Promozione di progetti, strumenti e priorità promozionali

La promozione dei progetti, che avviene da parte dei servizi cantonali specializzati nella NPR secondo il principio del "bottom-up", riesce nel complesso ad affermarsi e corrisponde, dal punto di vista della distribuzione degli strumenti e delle priorità promozionali complessive, alle aspettative del programma pluriennale 2008-15.

Balza agli occhi una chiara prevalenza dei progetti turistici rispetto a quelli nel settore dei sistemi industriali a valore aggiunto orientati alle esportazioni. Nella promozione dei progetti si evidenziano notevoli differenze cantonali (strumenti, priorità, interpretazione sovraziendale/delle singole imprese e preconcorsionali/concorsionali, questioni di delimitazione relative a politiche settoriali).

L'obiettivo di aumentare la quota di progetti nel secondo ambito della prima priorità (sistemi industriali a valore aggiunto orientati alle esportazioni), ed eventualmente di altre priorità promozionali, non dovrebbe subire modifiche. La NPR corre altrimenti il rischio di essere percepita come un secondo programma turistico, una possibilità che rafforzerebbe la concentrazione di progetti nel settore turistico. Secondo la valutazione ciò non può essere l'intenzione di una politica regionale.

Si deve continuare a lavorare affinché siano maggiormente attuati anche dei progetti sovracantionali o transfrontalieri. Nel contempo i progetti cantonali sono importanti per l'accettazione (locale) della NPR e utili soprattutto nei Cantoni dove territori relativamente grandi fanno parte del perimetro della NPR, mentre proprio per i Cantoni più piccoli potrebbe essere sensato collaborare con altri Cantoni per l'attuazione della NPR, non da ultimo per ragioni legate alle risorse. Sarebbe utile verificare se, come sostituzione o complemento (anche selettivo) a programmi di attuazione cantonali, possano essere realizzati o promossi anche programmi di attuazione sovracantionali, e in quale misura le direttive della Confederazione potrebbero eventualmente essere semplificate per promuovere tali progetti. Tuttavia, secondo la valutazione, la sola NPR non riuscirà a superare il modo di pensare nei confini cantonali.

NPR e imprese

Solo in circa un quarto dei progetti finora promossi, le imprese sono state promotrici o partner. Mentre il coinvolgimento delle imprese è solitamente considerato importante dai servizi cantonali specializzati nella NPR, è nel contempo recepito come difficile. In generale si può dire che la NPR è percepita dalle imprese come poco rilevante e i benefici diretti sono considerati piuttosto contenuti.

Con l'intento di rendere il coinvolgimento delle imprese nell'attuazione della NPR una regola, la NPR si pone un obiettivo che non è in grado di conseguire. Le imprese dovrebbero beneficiare della NPR, ma l'attenzione delle imprese in veste di promotori dei progetti non porta al risultato sperato a causa delle priorità e delle logiche diverse come pure dell'orientamento sovraziendale e preconcorsionale della NPR. Si dovrebbe agire maggiormente affinché le imprese conoscano i benefici della NPR, ma questo ricorrendo alla comunicazione ed eventualmente a label, e non principalmente con l'ambizione di coinvolgere le imprese nell'attuazione della NPR.

Effetti della NPR su posti di lavoro, innovazione e valore aggiunto

Dal punto di vista degli effetti della NPR su posti di lavoro, innovazione e valore aggiunto nelle imprese e nelle regioni non è possibile trarre una conclusione definitiva sulla base dei dati disponibili. I progetti sembrano andare tendenzialmente nella giusta direzione e hanno in particolare numerosi effetti qualitativi (creazione di una svolta nella regione, avvio di cooperazioni esterne alla NPR tra i Cantoni, effetti positivi sull'immagine di una regione e simili). Tuttavia, ciò che ha principalmente rilevato la valutazione degli effetti è una significativa non-misurabilità delle ripercussioni quantitative a livello di impatto.

Se sulla base dei risultati della valutazione si può supporre che la NPR abbia alcuni effetti su posti di lavoro, innovazione e valore aggiunto, la NPR dovrebbe, secondo la valutazione, prendere le distanze dalla pretesa di voler valutare questi effetti in modo affidabile. L'attenzione su questi effetti non spetta alla NPR; nel rilevamento degli effetti occorre piuttosto mettere in primo piano gli effetti qualitativi.

Attuazione cantonale

Dai risultati della valutazione emerge chiaramente che l'assetto decentralizzato, con un ampio spazio di manovra per i Cantoni e la possibilità di attuare priorità proprie, rappresenta una grande sfida per i Cantoni e i servizi cantonali specializzati e sussiste il pericolo che questi ultimi diventino la pedina di interessi locali o politici.

Ciononostante sconsigliamo di regolare maggiormente l'attuazione: l'ampio spazio di manovra nell'attuazione della NPR, accordato ai Cantoni, favorisce la creatività, l'innovazione e la capacità di sperimentare e può infine contribuire allo sviluppo delle regioni rurali e montane. Per contro è utile tematizzare e discutere le possibilità e i limiti della NPR e il relativo superamento, per esempio utilizzando "good practices" e "bad practices". Dal momento che anche nel prosieguo dell'attuazione della NPR si presenteranno questioni concernenti la delimitazione tra la NPR e le politiche settoriali e la conformità dei progetti alla NPR, anche in futuro ciò rimarrà un compito importante della SECO.