

**Valutazione intermedia di Regio Plus
e della promozione dello smercio di
prodotti agricoli**

Riassunto

Christoph Bättig, Interface Lucerna (responsabile del progetto)
Sami Kanaan, evaluanda Ginevra (sost. del responsabile del progetto)
Daniel Matti, Interface Lucerna

Lucerna, 30 ottobre 2002

Riassunto

Il 1° agosto 1997 è entrato in vigore il decreto federale a sostegno di cambiamenti strutturali nelle aree rurali (Regio Plus). Per un periodo di dieci anni è disponibile un importo di 70 milioni di franchi destinato al finanziamento di progetti realizzati nell'ambito di Regio Plus. All'inizio del 1999 è entrata in vigore l'ordinanza concernente la promozione dello smercio di prodotti agricoli, che consente alla Confederazione di sostenere finanziariamente provvedimenti adottati nell'ambito del marketing e della comunicazione in Svizzera e all'estero. Una parte dell'importo iscritto a preventivo (fino a sei milioni di franchi l'anno) è riservato alla promozione di prodotti regionali.

La base legale di Regio Plus e dell'ordinanza sulla promozione dello smercio prevede la valutazione delle attività e dei programmi che beneficiano di un sostegno finanziario. Il Segretariato di Stato dell'economia (seco) e l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) hanno pertanto incaricato Interface Institut für Politikstudien (Lucerna) e evaluanda (Ginevra) di procedere a una valutazione intermedia.

Il presente lavoro si basa su un sondaggio condotto fra 75 responsabili di progetti e sui colloqui con 23 persone preposte all'esecuzione. Inoltre, nel quadro di tre studi di casi di carattere prettamente regionale sono state svolte interviste telefoniche con esperti regionali indipendenti e organizzati workshop, ai quali hanno partecipato responsabili di progetti e altre persone attive a livello regionale.

Come da mandato, in un primo tempo sono state fissate le modalità di valutazione dell'esecuzione e dei risultati ottenuti applicando Regio Plus nonché l'ordinanza sulla promozione dello smercio. In un secondo tempo sono stati approfonditi determinati aspetti inerenti all'impostazione dei due programmi e ai rispettivi obiettivi. Nel presente documento abbiamo riassunto i punti salienti scaturiti dall'analisi ed espresso le relative raccomandazioni.

Nella sintesi si è posto l'accento su alcuni aspetti critici, visto che mediante la presente valutazione intermedia s'intende ottimizzare l'esecuzione. Con ciò non si vuole tuttavia sminuire un giudizio nel complesso positivo; la valutazione intermedia ha infatti rivelato che l'esecuzione dei due programmi suindicati non presenta lacune gravi e che sotto certi punti di vista può fungere da modello per altri programmi della Confederazione.

Valutazione dell'impostazione dei due programmi

Il principio su cui si basano Regio Plus e la promozione dello smercio di prodotti agricoli è incontestato. Le persone preposte all'esecuzione e i responsabili dei progetti interpellati ritengono che il sostegno della cooperazione intercomunale, intersettoriale e non concentrata su determinati prodotti, sancito da Regio Plus, sia un fattore determinante per la liberazione dei potenziali di sviluppo regionali. I diretti interessati riconoscono pure che gli strumenti della politica regionale della Confederazione vadano considerati esclusivamente come un aiuto iniziale in vista dello sviluppo di strutture e della realizzazione di progetti. Anche nei confronti della prestazione finanziaria richiesta ai responsabili dei progetti vi è un atteggiamento positivo.

In quale misura il concetto dei programmi si presta a rendere operativi gli obiettivi fissati?

Né l'ordinanza sulla promozione dello smercio, né il messaggio o il decreto federale Regio Plus indicano quali parametri applicare per quantificare gli effetti dei due programmi. Nel caso dell'ordinanza sulla promozione dello smercio, gli effetti prefissati negli obiettivi sono operazionalizzabili a livello di impatto grazie ad indicazioni esplicite nelle basi legali. Nel caso di Regio Plus, invece, gli obiettivi sono formulati in modo piuttosto astratto e vanno dapprima interpretati.

Come si presentano dal profilo quantitativo e qualitativo le domande inoltrate in relazione a progetti successivamente accolti?

A fine 2001, il seco aveva accolto 78 progetti nel quadro di Regio Plus a favore dei quali aveva stanziato aiuti finanziari per un importo totale di 29 milioni di franchi circa, mentre l'UFAG aveva accolto 20 progetti nell'ambito dell'ordinanza sulla promozione dello smercio per i quali aveva previsto un finanziamento di 13 milioni di franchi circa.

In numerosi casi le domande inoltrate non rispondevano ai requisiti qualitativi elevati, ritenuti piuttosto inusuali da gran parte dei richiedenti. Per tale motivo, terminato l'esame da parte delle autorità federali, esse erano state rispedito ai mittenti affinché le riformulassero. Alcuni di coloro che avevano inoltrato domande inerenti a progetti nel quadro di Regio Plus erano stati confrontati con difficoltà soprattutto nella formulazione di obiettivi verificabili dal profilo qualitativo e che fossero quantificabili. Le principali lacune si riscontrano nella motivazione del cosiddetto effetto

impulso, ossia delle reali possibilità di continuare un progetto anche dopo l'esaurimento dell'aiuto della Confederazione.

Valutazione dei provvedimenti presi in vista dello scambio di informazioni e di conoscenze

Nell'ambito dei provvedimenti volti ad assicurare lo scambio di informazioni e di conoscenze l'accento è posto su canali ben strutturati e impersonali (Internet, bollettini, note informative). Le esigenze dei (potenziali) responsabili di progetti in materia di scambio di informazioni concernenti un progetto specifico possono essere soddisfatte soltanto parzialmente attraverso contatti personali.

Nella presente valutazione intermedia non è stata analizzata l'efficacia delle misure d'accompagnamento volte ad informare e a sensibilizzare cerchie più ampie di interessati nonché l'opinione pubblica in generale.

Valutazione delle prestazioni fornite in relazione ai progetti dalle persone preposte all'esecuzione

Dalla valutazione intermedia è emerso un quadro nel complesso positivo per quanto concerne *il trattamento degli aspetti amministrativi* legati a Regio Plus e all'ordinanza sulla promozione dello smercio. Secondo quanto espresso dai responsabili dei progetti interpellati, sotto questo punto di vista Regio Plus è decisamente migliore di altri programmi comparabili.

Dal profilo tecnico, i responsabili di progetti nel quadro dell'ordinanza sulla promozione dello smercio e di Regio Plus lamentano un'assistenza minore di quella di cui beneficiano in ambito amministrativo. Questo risultato non sorprende se si considera che in un primo tempo il concetto d'esecuzione dei programmi oggetto della presente valutazione intermedia non prevedeva alcuna consulenza tecnica e che le risorse a disposizione delle autorità per questo fine erano molto limitate.

Il controlling esterno dei progetti si limita, di regola, a un controllo sistematico dei rapporti intermedi e dei rapporti finali da parte della Confederazione. Per la redazione dei rapporti intermedi raramente si può far capo a un adeguato controlling interno dei progetti. Ne consegue che la Confederazione incontra non poche difficoltà a verificare i dati in essi contenuti. Diversi responsabili di progetti auspicano che le osservazioni espresse dalle autorità in merito ai rapporti intermedi siano più esaustive. Attualmente vi è infatti il rischio che determinate lacune vengano

individuare troppo tardi e che misure correttive non vengano adottate al momento opportuno.

Collaborazione fra le persone preposte all'esecuzione e coordinamento dei lavori

Il coordinamento orizzontale nell'esecuzione dei programmi Regio Plus e promozione dello smercio funziona in modo ottimale. La collaborazione, a livello federale, fra seco e UFAG può addirittura essere definita esemplare.

Meno soddisfacente è invece, il coordinamento verticale fra Confederazione, Cantoni e Regioni nell'ambito di Regio Plus. Nel campo dell'assistenza personalizzata ai richiedenti e ai responsabili dei progetti, la Confederazione fornisce prestazioni che vanno ben oltre quanto previsto in un primo tempo, rasentando spesso i limiti delle risorse disponibili. Per quanto concerne l'esecuzione, i Cantoni coadiuvano la Confederazione in misura minore di quanto originariamente previsto. Ciò è dovuto ai seguenti motivi:

- il personale disponibile è insufficiente;
- Regio Plus non prevede alcuna partecipazione finanziaria dei Cantoni ai costi dei progetti. Essi sono quindi poco propensi a respingere dei progetti che portano alle casse fondi federali consistenti senza gravare sul bilancio cantonale;
- alcuni dei funzionari cantonali interpellati dubitano che il loro impegno nell'ambito di Regio Plus sia realmente auspicato. Ritengono di non essere sempre informati in modo ottimale sull'andamento dei progetti e sulle modifiche intervenute in fase di realizzazione, poiché i progetti vengono seguiti direttamente dalle autorità federali. Spesso essi ricevono questo genere di informazioni soltanto in un secondo tempo.

I progetti hanno consentito di realizzare i provvedimenti previsti?

Si constata che per gran parte dei progetti difficoltà e ritardi si sono avuti già nella fase iniziale. All'origine di ciò vi è sovente la difficoltà di reperire i mezzi finanziari necessari o di trovare dei partner. Superate le difficoltà iniziali e dopo aver apportato eventuali adeguamenti al progetto, i provvedimenti vengono di regola realizzati entro le scadenze previste. Questi risultati evidenziano che non sono stati finanziati progetti o provvedimenti che avrebbero potuto venir realizzati anche senza l'aiuto dell'ente pubblico.

Quali effetti hanno avuto finora i progetti?

Dalla valutazione intermedia emerge chiaramente che le attività dei progetti sostenuti nell'ambito dei due programmi presi in esame hanno contribuito in primo luogo ad aumentare la consapevolezza e a tessere una fitta rete di contatti. Finora non è invece stato possibile dimostrare se tali progetti abbiano avuto un impatto sul piano economico.

I progetti sono la prova tangibile che nonostante la globalizzazione e condizioni quadro sempre più complesse nell'ambito della politica agricola e regionale, la situazione non è disperata. Numerosi progetti sono considerati delle vere e proprie linee direttrici in vista di ottenere gli effetti auspicati.

In molti casi i progetti Regio Plus hanno consentito di varcare confini, considerati finora invalicabili, fra associazioni, Comuni e talvolta addirittura fra Cantoni. A questo proposito i progetti realizzati nel quadro di Regio Plus o dell'ordinanza sulla promozione dello smercio vanno considerati innovatori. È tuttavia doveroso osservare che spesso le reti di contatti sono state tessute in funzione di un determinato progetto e di conseguenza non sono collegate ad altre reti, soprattutto di carattere interregionale.

I progetti si sono dimostrati durevoli anche dopo l'esaurimento del sostegno finanziario nel quadro di Regio Plus e dell'ordinanza sulla promozione dello smercio?

Il bilancio sulla durevolezza dei progetti sostenuti finanziariamente è ambivalente. Se l'obiettivo primario dei programmi consiste nell'affermazione dei progetti sul mercato senza il sostegno dell'ente pubblico, il bilancio è modesto. Se, l'aspetto del finanziamento è invece considerato poco rilevante e la continuazione delle attività dopo l'esaurimento del sostegno finanziario previsto da Regio Plus è ritenuta la dimostrazione della durevolezza del progetto, il bilancio è positivo.

Principali fattori di successo dei progetti efficaci

Dalle esperienze fatte finora in relazione a progetti realizzati nell'ambito di Regio Plus e dell'ordinanza sulla promozione dello smercio è emerso che sufficienti capacità gestionali, prospettive di finanziamento a lunga scadenza, una pianificazione con possibilità di verifica degli obiettivi e una

connotazione interregionale sono fattori di successo particolarmente rilevanti e influenzabili dai responsabili dei progetti.

Raccomandazioni

Sulla base dei risultati dell'analisi, la valutazione esterna ha formulato raccomandazioni a breve e a lunga scadenza (E1 - E9). Per situare le raccomandazioni espresse di seguito nel contesto dell'analisi completa, si raccomanda di consultare la versione integrale del rapporto che può essere scaricato da Internet (<http://www.regioplus.ch>, pubblicazioni).

Per raccomandazioni a breve scadenza si intendono quelle realizzabili entro il periodo di applicazione di Regio Plus (fino al 2007). Le raccomandazioni a lunga scadenza, invece, vanno concretizzate in vista dell'impostazione della "Nuova politica regionale" (dopo il 2007).

Gli esperti della valutazione esterna sono consapevoli del fatto che le raccomandazioni potranno essere concretizzate soltanto se sarà disponibile sufficiente personale. Vista l'entità dei fondi stanziati per il sostegno dei progetti, essi ritengono opportuno aumentare l'organico, considerato pure quanto previsto da programmi analoghi. È addirittura probabile che grazie a un maggiore impegno a livello di esecuzione, specie nel settore della consulenza, sia possibile sfruttare in misura decisamente maggiore il potenziale dei programmi oggetto del presente studio e dei rispettivi progetti.

E1 Operazionalizzare gli effetti prefissati negli obiettivi e monitorare i progetti portati a termine (raccomandazione realizzabile a breve scadenza)

Le competenti autorità federali dovrebbero avviare al più presto l'operazionalizzazione degli effetti di Regio Plus e dell'ordinanza sulla promozione dello smercio. La priorità va data all'operazionalizzazione, dal profilo quantitativo, della sostenibilità dei progetti e degli effetti dei progetti individuali che beneficiano di un sostegno finanziario, tenendo in considerazione gli obiettivi specifici di ciascun programma. Concretamente si tratta di agire su due piani:

- per i progetti portati a termine va introdotto un sistema di monitoraggio semplice ma coerente che consenta di seguire l'andamento dei progetti che non beneficiano più di alcun sostegno finanziario;

- per i nuovi progetti va garantita sin dalle prime fasi l'operationalizzazione delle prestazioni e degli effetti prefissati negli obiettivi (su base annuale e in relazione al progetto specifico). Essa funge da base per la stesura di resoconti nonché per la valutazione finale dei progetti.

Si raccomanda invece di rinunciare all'operationalizzazione a livello degli outcomes (mutamento strutturale, mercato regionale del lavoro, sviluppo economico regionale).

E2 Regio Plus e promozione dello smercio quali modelli per la Nuova politica regionale della Confederazione (raccomandazione realizzabile a lunga scadenza)

Dai risultati della presente valutazione intermedia emerge chiaramente che in futuro gli strumenti di politica regionale di "seconda generazione", com'è il caso di Regio Plus, dovranno assumere un ruolo vieppiù importante nell'ambito della politica regionale. Il periodo di applicazione di Regio Plus va utilizzato per ottimizzare l'esecuzione. Le esperienze fatte in questo lasso di tempo vanno considerate un investimento per il futuro della politica regionale.

E3 Formulare obiettivi verificabili nel quadro della Nuova politica regionale (raccomandazione realizzabile a lunga scadenza)

Alla formulazione di obiettivi realistici e verificabili in vista di una politica regionale federale esplicita va attribuita da subito la massima importanza nell'ambito della Nuova politica regionale.

E4 Sostenere i progetti attraverso l'istituzione di un pool di esperti e l'organizzazione di giornate di analisi (raccomandazione realizzabile a breve scadenza)

La politica regionale necessita di idee e iniziative che scaturiscano dalla base e di fondi, consulenza e controlling dall'alto. Dalla valutazione è emerso che in entrambi i programmi gli aiuti finanziari vengono concessi senza eccessiva burocrazia e in modo adeguato, ma che vi sono tuttora lacune nei settori della consulenza e del controlling. Attualmente a livello d'esecuzione si fa troppo affidamento sull'iniziativa personale e sulla responsabilità individuale dei responsabili dei progetti. Si raccomanda pertanto di intensificare il sostegno dei progetti, istituendo un pool di esperti

che si occupi di consulenza e organizzando giornate di analisi onde favorire lo scambio di conoscenze in merito a progetti specifici nonché garantire un controlling di cui possano beneficiare anche i responsabili dei progetti.

E5 **Rendere più sistematici e intensi i contatti con i Cantoni (raccomandazione realizzabile a breve scadenza)**

I funzionari federali dovrebbero organizzare almeno una volta all'anno un colloquio con i funzionari dei singoli Cantoni. Per ridurre il dispendio si raccomanda di organizzare tali colloqui a margine delle giornate di analisi. Inoltre, la Confederazione è tenuta a comunicare in modo informale ai Cantoni modifiche di notevole entità nella struttura o nella tabella di marcia dei progetti nonché a consultarli prima di prendere una decisione definitiva.

E6 **Obbligo, per i Cantoni, di elaborare una strategia nell'ambito dello sviluppo regionale (raccomandazione realizzabile a lunga scadenza)**

Ai Cantoni che dopo l'introduzione della Nuova perequazione finanziaria (NPF) intendono essere pronti ad assumersi le proprie responsabilità in materia di politica regionale, si raccomanda di elaborare al più presto una strategia e di adottare i provvedimenti necessari per garantire il personale necessario a livello cantonale ed eventualmente a livello intercantonale.

E7 **Introdurre una procedura di autorizzazione a due fasi (raccomandazione realizzabile a breve scadenza)**

In una prima fase gli interessati dovrebbero presentare soltanto una bozza di progetto. Ai responsabili di progetti ritenuti, di massima, meritevoli di promozione, viene concesso un credito di piccola entità per l'elaborazione di una domanda dettagliata e garantita l'assistenza da parte di un esperto.

Si raccomanda di affidare la gestione delle bozze, decisione compresa, ai Cantoni (prima fase), e la gestione delle domande vere e proprie alla Confederazione (seconda fase).

Occorre stabilire se non sia opportuno che le decisioni prese nella seconda fase vengano valutate in via suppletiva da esperti neutrali o addirittura da una commissione di esperti. Va inoltre vagliata la possibilità di introdurre una presentazione orale del progetto a complemento della domanda scritta.

E8 Priorità ai fattori di successo importanti nella valutazione delle domande inerenti ai progetti (raccomandazione realizzabile a breve scadenza)

All'atto della valutazione delle domande inerenti ai progetti (seconda fase) si raccomanda di tenere in considerazione i fattori di successo individuati nel quadro della valutazione intermedia. I criteri di valutazione applicati nella seconda fase devono essere più severi di quelli impiegati finora.

E9 Ordinanza sulla promozione dello smercio: esaminare la possibilità di non solo limitarsi alla comunicazione di marketing (raccomandazione realizzabile a breve scadenza)

Le esperienze fatte finora mostrano che i contributi ai provvedimenti di comunicazione da soli non sono efficaci. Per tale motivo si apprezzano gli sforzi profusi dall'UFAG per estendere il campo d'applicazione dell'ordinanza sulla promozione dello smercio al marketing-mix. Va tuttavia garantito che soltanto i progetti con un marketing-mix equilibrato beneficino di un sostegno finanziario.