

Valutazione del programma pluriennale della Nuova politica regionale della Confederazione 2016 – 2023

improve
NRP



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR
Segreteria di Stato dell'economia SECO

Premessa	I
Sintesi	III
Introduzione	1
Incarico di valutazione e quesiti	4
Risultati della valutazione	5
La NPR promuove l'innovazione e la creazione di valore nelle regioni	6
Suddivisione dei ruoli adeguata e buona collaborazione	18
Buon impatto con numerosi progetti faro nelle regioni	19
La NPR è attuata in modo efficiente	26
Persistenza dei risultati	28
Raccomandazioni	29
Team di valutazione e combinazione di metodi	38

Premessa

Stimate lettrici, stimati lettori,

uno sguardo esterno e indipendente sul proprio «ecosistema» è una risorsa utile che infonde maggiore consapevolezza e fa spazio a nuove idee. Con la presente valutazione la SECO voleva ottenere proprio questo.

A che punto si trova la Nuova politica regionale della Confederazione? È rilevante ed efficace? Ma soprattutto: quali insegnamenti si possono trarre per il futuro dai risultati conseguiti finora? Il rapporto che vi presentiamo è di facile lettura, si fonda su solide basi metodologiche e risponde a queste domande. Il suo contenuto informativo è elevato e le sue conclusioni sono desunte dai dati raccolti.

Ovviamente, per noi che conosciamo già a fondo la NPR, il rapporto non contiene solo dati nuovi, ma contribuisce piuttosto a confermare le riflessioni interne della SECO e i risultati di altri studi esterni, fornendo anche scorci illuminanti su aspetti rimasti finora ignoti. La constatazione che

il sistema di coordinamento settoriale all'interno della Confederazione «è perlopiù sconosciuto all'esterno», per quanto sconcertante, è soprattutto uno stimolo a comunicare meglio ciò che stiamo facendo nel quadro della NPR. Il valore aggiunto di questa valutazione è quindi essenzialmente il fatto di essere una «visione esterna».

Le raccomandazioni formulate sono particolarmente interessanti: per noi lo è in special modo quella che incoraggia a proseguire la Nuova politica regionale come strumento della politica economica e compito congiunto di Confederazione e Cantoni. Altrettanto centrale dal nostro punto di vista è la raccomandazione secondo cui i sistemi di incentivazione dovrebbero essere utilizzati per generare e promuovere più progetti improntati allo sviluppo sostenibile. Naturalmente condividiamo il parere secondo cui la gamma di strumenti deve rimanere ben chiara e gli ostacoli all'accesso per gli attori della Nuova politica regionale vanno ridotti al minimo. Mentre l'attuazione di alcune raccomandazioni è già stata avviata, per altre dobbiamo ancora definire

l'approccio migliore e il modo giusto di procedere. In ultima analisi tutti gli attori contribuiscono a migliorare e semplificare la NPR e a renderla più efficace per la popolazione delle aree interessate. Ringrazio il team di valutazione per il suo lavoro accurato e vi auguro una buona lettura.

Eric Jakob

Ambasciatore, capo della Direzione per la promozione della piazza economica
Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR
Segreteria di Stato dell'economia SECO

Sintesi

La Nuova politica regionale (NPR) contribuisce in modo sostanziale allo sviluppo delle regioni svizzere. Il programma pluriennale (PP) 2016 – 2023 mobilita numerosi attori e risorse finanziarie per progetti concepiti per le regioni di montagna, le aree rurali e le zone di confine. In tal modo si rafforzano

la capacità innovativa e la competitività di queste regioni così come la coesione delle aree urbane e rurali. La valutazione raccomanda di proseguire la NPR come compito congiunto di Confederazione e Cantoni. Occorre però affinarne il profilo, migliorarne l'impostazione strategica e ottimizzarne l'attuazione operativa in alcuni settori.

La NPR – Obiettivi, numero di progetti promossi e investimenti effettuati

La Nuova politica regionale mira a rafforzare la competitività delle regioni strutturalmente deboli. Attraverso progetti innovativi si intendono migliorare le premesse per le attività imprenditoriali e la creazione di valore nelle regioni di montagna, nelle aree rurali e nelle zone di confine. La NPR è stata avviata nel 2008 come compito congiunto di Confederazione e Cantoni. Attualmente è in corso il secondo programma pluriennale 2016 – 2023.

La promozione dei progetti da parte della Confederazione e dei Cantoni avviene sotto forma di contributi a fondo perso e di mutui senza interessi, principalmente nei due settori prioritari «turismo» e «industria». La NPR comprende anche varie attività per il coordinamento delle politiche settoriali a livello federale, come ad esempio il collegamento tra la politica dei trasporti, quella ambientale e quella regionale. Inoltre, gestisce una piattaforma Internet con informazioni sulla politica regionale e organizza eventi destinati allo sviluppo di conoscenze e allo scambio di esperienze.

Fino alla fine del 2020, nell'ambito del programma pluriennale 2016 – 2023, sono stati realizzati 1614 progetti sostenuti dalla Confederazione per un totale di 391 milioni di franchi, che hanno generato investimenti complessivi di 2,2 miliardi di franchi. Ogni franco versato dalla Confederazione ha così generato il quintuplo di investimenti per le regioni svizzere.

Incarico di valutazione

La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha incaricato un gruppo di lavoro, costituito dalla società di consulenza KEK – CDC, dall'Institut für Systemisches Management und Public Governance dell'Università di San Gallo e dall'agenzia di comunicazione sags, di effettuare la valutazione. Quest'ultima ha preso in considerazione le diverse prospettive degli operatori interessati nei Cantoni e nelle regioni basandosi su diversi metodi e basi di dati.

Risultati della valutazione

La NPR adempie il suo scopo. La NPR promuove un ampio ventaglio di progetti a valore aggiunto nelle regioni. I Cantoni vi fanno ricorso in vari mo-

di per testare nuove idee, promuovere le innovazioni e rafforzare le reti interaziendali. Nell'ambito dei loro programmi di attuazione (PA) quadriennali i Cantoni possono affrontare le sfide che si presentano a livello regionale e fissare le proprie priorità. Il precedente approccio dell'esportazione, secondo cui le prestazioni finanziate andrebbero esportate dalla regione, è messo in discussione dalla maggior parte degli attori. L'attrattiva di una località, soprattutto nelle regioni periferiche, è sempre più determinata da aspetti legati all'economia locale, ossia dalle attività in campo abitativo e lavorativo. Le tre componenti della NPR – promozione di progetti, coordinamento delle politiche settoriali e sistema di conoscenze – si completano a vicenda. La NPR contribuisce in modo significativo al coordinamento delle politiche settoriali. Lo scambio di conoscenze ed esperienze è gestito dal Centro della rete regionsuisse. Attraverso un'offerta diversificata, numerosi attori coinvolti nella politica regionale, e non solo, ottengono le necessarie qualifiche e vengono inseriti in una rete di contatti.

La ripartizione dei compiti nell'attuazione della NPR è definita in modo chiaro. Gli organi di coordinamento delle politiche settoriali a livello federale funzionano bene. I servizi di coordina-

mento della Confederazione per le attività con incidenza territoriale sono però poco visibili all'esterno. Secondo gli operatori interessati, rispetto all'ultimo programma pluriennale 2008 – 2015 l'interazione tra la Confederazione, i Cantoni e i servizi di promozione della NPR è migliorata. La valutazione mostra inoltre che in molte località la collaborazione intercantonale e transfrontaliera è importante e ben consolidata.

Gli obiettivi sono stati raggiunti in molti settori.

I Cantoni segnalano soprattutto il buon grado di raggiungimento degli obiettivi nei sistemi industriali a valore aggiunto, in particolare i sistemi regionali di innovazione (RIS) e i programmi cantonali e sovracantonali. Vanno menzionati anche progetti di funivie realizzati con successo, piattaforme di marketing regionale o studi di fattibilità e strategie che costituiscono preziose basi per ulteriori progetti. I programmi transfrontalieri Interreg consentono lo scambio di conoscenze nelle zone di confine. Entro il 2020 sono stati avviati diversi progetti faro che si ripercuotono positivamente sulla creazione di valore e sui posti di lavoro nelle regioni. La valutazione ha tuttavia rilevato che i fondi NPR sono stati finora utilizzati relativamente poco, anche perché i criteri di promozione sono molto severi.

La NPR è attuata in modo efficiente. In considerazione dei numerosi attori coinvolti, sia a livello federale che tra la Confederazione e i Cantoni, la gestione e la collaborazione assumono forme diverse e richiedono un grande impegno. Le modalità di attuazione della NPR differiscono da un Cantone all'altro. I Cantoni investono molto nella consulenza e nel sostegno ai promotori di progetti. Anche le regioni e le strutture di gestione regionali forniscono un contributo essenziale allo sviluppo e alla realizzazione dei progetti. Questo sostegno – requisito importante per concretizzare progetti validi e finanziabili – è molto apprezzato dai promotori.

La maggior parte dei progetti NPR produce benefici durevoli. La grande maggioranza dei progetti e delle attività NPR prosegue o è ulteriormente sviluppata. Vengono attuati numerosi progetti faro con un impatto a lungo termine. La pandemia di COVID-19 potrebbe però compromettere il proseguimento dei progetti turistici.

La NPR dovrebbe contribuire ancora di più allo sviluppo sostenibile della Svizzera. Anche se vengono promossi progetti che contribuiscono allo sviluppo sostenibile, la valutazione conclude

che la NPR non ha ancora sfruttato appieno il suo potenziale in tal senso.

Raccomandazioni

Sulla base di questi risultati, la valutazione formula raccomandazioni volte ad affinare il profilo e a rafforzare l'impronta strategica della NPR nonché a ottimizzare la sua attuazione operativa.

Introduzione

La nuova politica regionale (NPR)

Attraverso la NPR la Confederazione e i Cantoni promuovono la competitività delle regioni strutturalmente deboli della Svizzera.^[2] L'obiettivo è generare valore aggiunto nelle regioni di montagna, nelle aree rurali e nelle zone di confine con progetti innovativi che consentano di migliorare la competitività e di preservare o creare nuovi posti di lavoro. La NPR è attuata nel quadro di programmi pluriennali definiti dalla Confederazione e approvati dal Parlamento. Attualmente è in corso il secondo programma pluriennale 2016 – 2023.

La NPR è una politica poliedrica che si articola in tre componenti fondamentali. La promozione di progetti (componente principale) comprende il sostegno a progetti interaziendali inerenti alle priorità tematiche «turismo» e «industria».

I progetti vengono promossi con tre strumenti programmatici e tramite programmi speciali:

1. progetti NPR ordinari diretti dai Cantoni, sei sistemi regionali di innovazione (RIS), con i quali le agenzie per l'innovazione o le fondazioni forniscono consulenza a start-up e PMI di tutti i Cantoni,
2. quattro programmi transfrontalieri con regioni limitrofe oltreconfine (Interreg A), e
3. programmi speciali (come il programma d'impulso per il turismo 2016 – 2019).

La NPR finanzia i progetti con due strumenti diversi: i contributi a fondo perso e i mutui senza interessi.

Con il «coordinamento delle politiche settoriali» (componente accessoria) la NPR migliora l'allineamento delle diverse politiche settoriali e favorisce uno sviluppo territoriale coerente in Svizzera. A tale titolo la Confederazione affianca i programmi regionali e transfrontalieri anche direttamente (Interreg B e C). La SECO finanzia inoltre in quest'ambito il programma sui progetti modello per uno sviluppo sostenibile del territorio, diretto dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale

(ARE). In questa categoria rientrano anche le misure pilota per le regioni di montagna (2020 – 2023).

Attraverso il «sistema di conoscenze» (componente accessoria), la NPR si occupa di gestione delle conoscenze per lo sviluppo territoriale della Svizzera. Il Centro della rete regiosuisse^[3] offre informazioni sulla NPR e su altre politiche e organizza diversi corsi di formazione continua. Vengono inoltre organizzate piattaforme di scambio e conferenze che mettono in contatto gli attori della NPR. Queste componenti accessorie includono la realizzazione di studi di base per lo sviluppo regionale in Svizzera.

Nuova politica regionale della Confederazione (NPR)

Componenti

Promozione di progetti: progetti ordinari, sistemi regionali di innovazione, Interreg A

Coordinamento delle politiche settoriali: Interreg B e C, misure pilota per le regioni di montagna, ecc.

Sistema di conoscenze: Centro della rete regiosuisse, studi, ecc.

Strumenti di promozione

- Finanziamento di progetti, iniziative e programmi
- Sostegno a promotori dello sviluppo (segretariati, servizi specializzati e attori regionali)
- Reti sovraziendali

Priorità tematiche

- Industria
- Turismo
- Altre (a seconda del Cantone)

Livelli

- Cooperazione transfrontaliera
- Collaborazione intercantonale
- Cantoni
- Regioni

Obiettivo

- Promozione di innovazioni e aumento della competitività delle regioni di montagna, delle aree rurali e delle zone di confine.

Politiche trasversali nell'ottica della continuità dei rapporti urbano-rurali

- Politica degli agglomerati 2016+
- Politica delle aree rurali e delle regioni di montagna

Politiche settoriali e altri programmi

- Ambiente, trasporti, agricoltura, energia, salute, formazione, ecc.
- Perequazione finanziaria nazionale
- Politica d'innovazione (p. es. Innosuisse, Innotour, ecc.)
- Pianificazione del territorio (incl. Progetto territoriale e Concezione Paesaggio svizzero), ecc.

Incarico di valutazione e quesiti

La legge federale sulla politica regionale ^[1] impone alla Confederazione l'obbligo di valutare il programma pluriennale (PP) della NPR. La valutazione ha perseguito due obiettivi: mostrare cosa è stato fatto finora nel quadro del PP 2016 – 2023 e trarre i dovuti insegnamenti in vista della pianificazione del prossimo PP.

La valutazione ha affrontato cinque quesiti principali:

1. Il programma pluriennale attinge al potenziale delle regioni con idee e progetti a valore aggiunto?
2. La collaborazione funziona bene e gli strumenti sono coordinati?
3. Gli obiettivi sono raggiunti?
4. Gli obiettivi economici sono raggiunti?
5. I risultati vengono valorizzati?

La raccolta e l'analisi dei dati per la valutazione sono state effettuate da novembre 2020 ad agosto 2021 impiegando un'ampia gamma di metodologie.^[4] La pagina 39 contiene una panoramica delle prospettive considerate e dei metodi utilizzati.

Risultati della valutazione

La NPR promuove l'innovazione e la creazione di valore nelle regioni

La NPR è rilevante. Lo scopo della Nuova politica regionale (NPR), ossia promuovere l'innovazione, la creazione di valore e la competitività nelle regioni di montagna, nelle aree rurali e nelle zone di confine, mantiene la sua importanza. La gamma di strumenti della NPR è complementare alla perequazione finanziaria nazionale. La NPR si articola in tre componenti – promozione di progetti, coordinamento delle politiche settoriali e sistema di conoscenze – che si completano a vicenda.

La promozione dei progetti è variegata. Per i vari gruppi target presenti nelle regioni la NPR impiega strumenti diversificati, come i progetti ordinari cantonali e sovracantonali, i sistemi regionali di innovazione (RIS), i quattro programmi transfrontalieri Interreg-A e diversi programmi speciali. La Confederazione e i Cantoni contribuiscono equamente a queste attività. Nell'ambito del coordinamento settoriale i progetti transfrontalieri e le misure pilota per le regioni di montagna sono promossi direttamente dalla Confederazione.

Grande importanza per i Cantoni. La NPR è molto importante per i Cantoni in quanto consente loro di lanciare innovazioni mirate nei settori del turismo e dell'industria nell'ambito delle rispettive politiche a favore della piazza economica. Il marchio NPR rappresenta per i progetti, e soprattutto per l'ottenimento di mutui, una garanzia di qualità che permette di assicurare ulteriori finanziamenti da parte di terzi.

Un approccio troppo limitato. Il cosiddetto «approccio dell'esportazione», secondo cui i servizi forniti devono essere esportati dalla regione, si è sostanzialmente dimostrato efficace per la selezione dei progetti. Sono stati sostenuti solo progetti che soddisfano una domanda proveniente dall'esterno e che attirano risorse finanziarie supplementari nella regione. Questi incentivi a favore dell'economia locale consentono di assicurare o creare posti di lavoro. Tuttavia, in considerazione della crescente importanza sociale dello sviluppo sostenibile e dell'esperienza della pandemia di COVID-19, la maggior parte degli attori della NPR mette in discussione l'importanza attribuita a questo approccio. Le più recenti ricerche scientifiche ^[5] mostrano che i servizi orientati all'utente nel campo dell'abitazione e del lavoro, specialmente

nelle regioni periferiche, svolgono un ruolo di rilievo per la popolazione residente e i turisti, così come per il mantenimento della qualità della piazza economica. Occorre pertanto ampliare questo approccio e completare i criteri di selezione dei progetti. Il lancio di misure pilota per le regioni di montagna (2020 – 2023) ha considerato e attuato in via sperimentale l'allentamento dei criteri di promozione della NPR.

Importanti flussi finanziari. Tra il 2016 e il 2020 la Confederazione ha sostenuto 1614 progetti NPR stanziando 391 milioni di franchi, di cui 191 milioni per contributi a fondo perso e 200 milioni per mutui senza interessi. Questi contributi hanno generato investimenti supplementari per un importo di 1,8 miliardi di franchi da parte di Cantoni e di terzi. Nello stesso periodo la Confederazione ha speso annualmente per la NPR 31,9 milioni di franchi in contributi a fondo perso e 42,4 milioni in mutui.

Molta flessibilità, ma anche complessità. Con i programmi di attuazione cantonali, il programma pluriennale 2016 – 2023 garantisce una continuità, permettendo al contempo di affrontare priorità e sfide regionali specifiche. Dal 2020,

con l'introduzione delle misure pilota per le regioni di montagna, i criteri di promozione per i progetti in tali aree sono stati allentati, indice questo della flessibilità della NPR. D'altra parte, simili programmi speciali comportano un sistema piuttosto complesso di strumenti, attori e processi decisionali a diversi livelli operativi.

Criteri di promozione severi e avversione al rischio. I requisiti stabiliti per i progetti sono chiari ma piuttosto elevati. I progetti devono avere un carattere innovativo, interaziendale e precompetitivo. Il finanziamento deve dare un impulso iniziale e non può comprendere contributi a fondo perso per le infrastrutture (tranne contributi di piccola entità nel caso delle misure pilota per le regioni di montagna). Per i programmi transfrontalieri (Interreg), l'applicazione dei criteri di promozione NPR è problematica, in quanto i criteri adottati dai partner europei oltreconfine consentono un approccio più ampio. Nel caso dei progetti minori c'è una certa disponibilità da parte dei servizi di promozione a testare metodi nuovi e maggiormente esposti a rischi. I Cantoni non si considerano tuttavia fornitori di capitale di rischio dal momento che impiegano il denaro dei contribuenti. Vi è quindi la tendenza, talvolta eccessiva, a imple-

mentare e moltiplicare idee già collaudate, mentre i promotori di iniziative nuove devono compiere grandi sforzi di convincimento.

Posizioni diverse su scopo e zone d'impatto (perimetri). L'interpretazione dello scopo della NPR dà adito a ponderazioni diverse. In seguito all'introduzione della perequazione finanziaria nazionale (PFN), i Cantoni dell'Altopiano attribuiscono un'importanza centrale alla promozione delle innovazioni orientate alla creazione di valore in tutta la Svizzera. I Cantoni di montagna, invece, continuano a ritenere che lo scopo principale della NPR sia quello di ridurre le disparità e di concentrare gli sforzi su singole regioni con problemi di sviluppo specifici, dovuti ad esempio alla mancanza di infrastrutture e all'esodo degli abitanti. Rimane quindi controversa anche la questione dei giusti perimetri, ossia delle zone d'impatto della NPR.

I perimetri della NPR coprono l'intera Svizzera. I progetti NPR ordinari, i RIS sovracantonali, i programmi transfrontalieri Interreg A e le misure pilota per le regioni di montagna hanno perimetri diversi. Inoltre, i programmi transfrontalieri Interreg possono essere ubicati in tutta la Svizzera. Se i

perimetri si sovrappongono, l'intero territorio nazionale è coperto, seppure con una densità variabile. Una semplice estensione del perimetro NPR a tutta la Svizzera non sembra molto indicata, anche a causa dei fondi limitati. La definizione di perimetri specifici per ogni strumento permette di identificare le priorità delle regioni e degli attori. È tuttavia opportuna una certa flessibilità, ad esempio per quanto riguarda i RIS. I partner delle PMI e delle start-up più congeniali nel campo dell'innovazione si trovano spesso – come nel caso della Svizzera orientale – al di fuori del perimetro assegnato ai sistemi regionali di innovazione.

Principi comprovati. I principi sanciti nella legge federale sulla politica regionale ^[1], secondo cui ad esempio i centri regionali sono i motori dello sviluppo o i Cantoni sono gli interlocutori centrali della Confederazione, si sono dimostrati validi e devono essere mantenuti. Sebbene la focalizzazione sui centri regionali sia vista piuttosto criticamente nelle regioni periferiche, non va dimenticato che le dinamiche, la capacità innovativa e la presenza di promotori di progetti esperti sono più elevati nelle città e nei centri regionali del fondovalle che nelle regioni di montagna, come ben illustrano i casi studio.

Le priorità tematiche corrispondono alle esigenze dei Cantoni e delle regioni.

La focalizzazione tematica sulle catene del valore nei settori «industria» e «turismo» risponde alle esigenze dei Cantoni coinvolti. I programmi di attuazione offrono ai Cantoni un margine di manovra sufficiente per affrontare le sfide locali relative all'orientamento tematico e all'attuazione istituzionale, possibilità però poco utilizzata. Durante il periodo di valutazione sono stati realizzati ben 327 progetti – pari al 20 per cento del totale – incentrati sulla digitalizzazione.

I promotori dei progetti conoscono la NPR.

Benché la NPR non sia molto conosciuta né visibile all'esterno, i promotori dei progetti conoscono i vari strumenti e gli interlocutori dei servizi di promozione presenti nei Cantoni.

Spese annue della NPR per componente e strumento 2016 - 2020

Il 100 % corrisponde a 74,3 mio di franchi svizzeri



Promozione di progetti

- Progetti NPR ordinari: 58,1%
- Sistemi regionali di innovazione (RIS): 12,8%
- Interreg A: 7,0%
- Programmi speciali (p. es. programma d'impulso per il turismo): 16,6%

Coordinamento settoriale

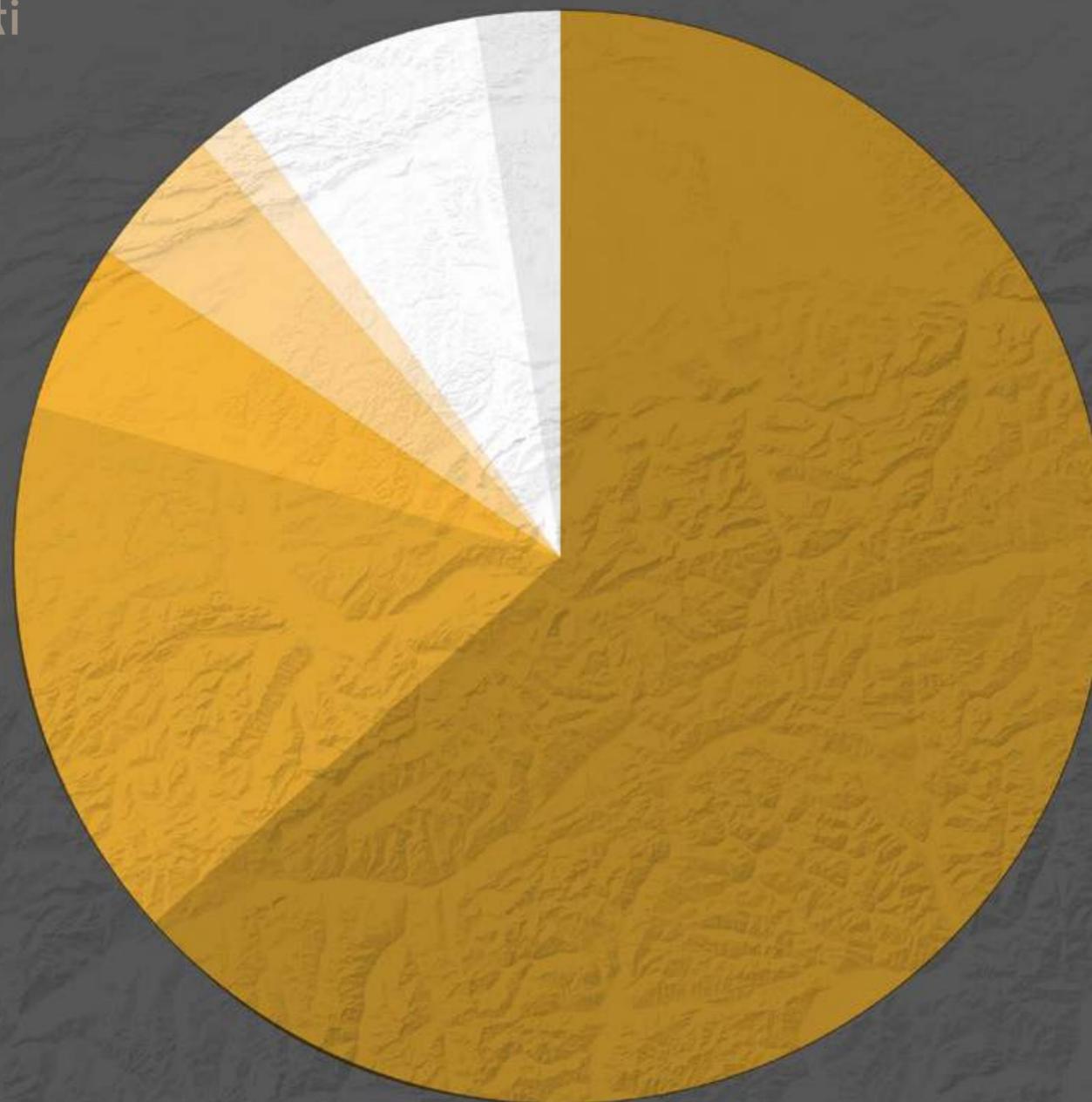
- Coordinamento settoriale (incl. Interreg B e C): 2,5%

Sistema di conoscenze

- Sistema di conoscenze (incl. Centro della rete regionsuisse): 3,0%

Numero di progetti per tipo e fondi federali stanziati nel periodo

Il totale corrisponde a 1614 progetti



Contributi a fondo perso della confederazione

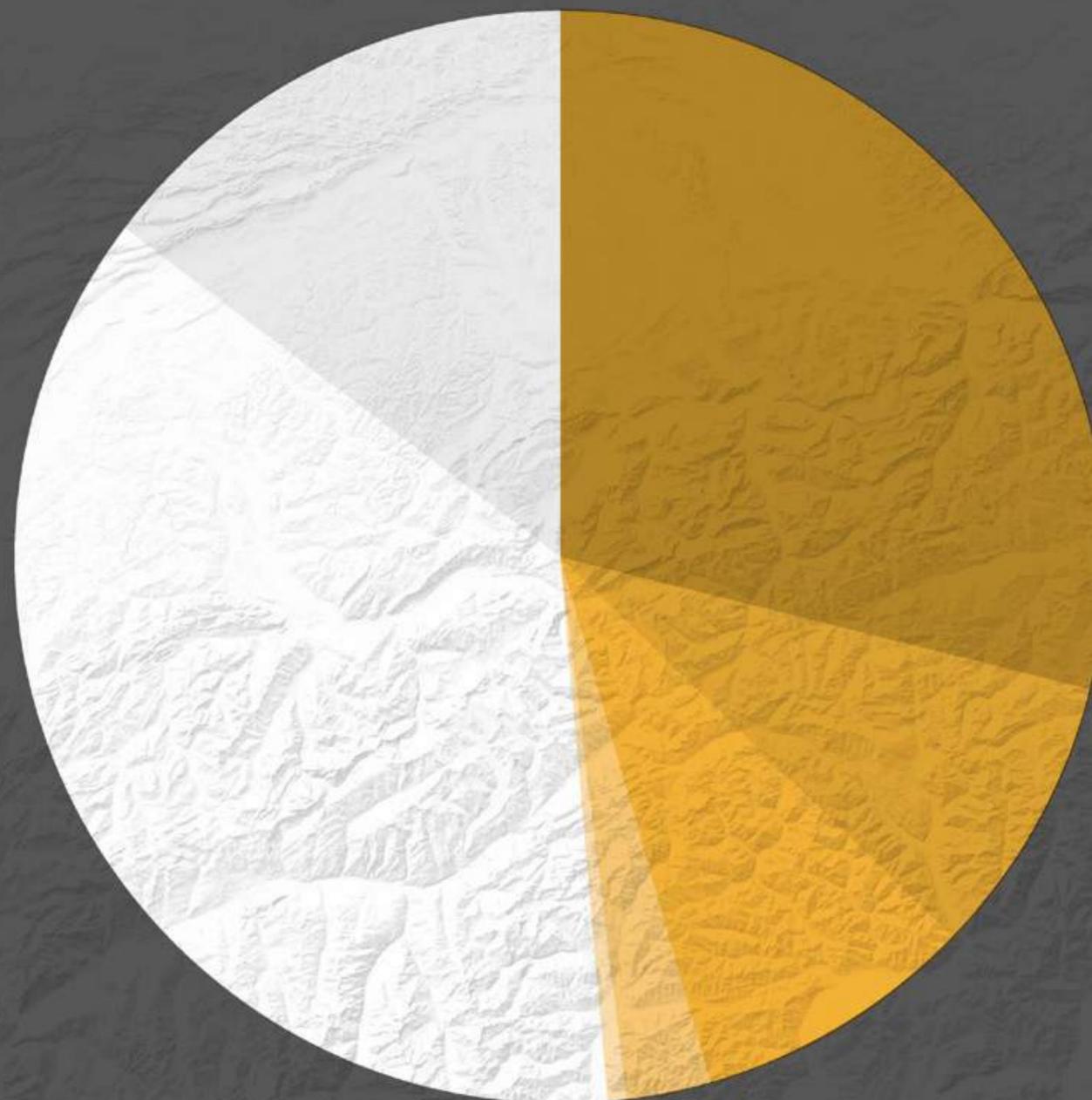
- Cantionali: 1026 progetti
- Transfrontalieri: 259 progetti
- Intercantionali: 81 progetti
- Programma d'impulso per il turismo: 66 progetti
- Misure pilota per le regioni di montagna: 22 progetti

Mutui

- Programma d'impulso per il turismo: 36 progetti
- Cantionali: 124 progetti

Panoramica della distribuzione tematica dei progetti (fondi federali stanziati) 2016 – 2020

Il totale corrisponde a 391 mio di franchi svizzeri



Contributi a fondo perso della confederazione

- Cantionali: fr 114 mio
- Transfrontalieri: fr 32 mio
- Intercantionali: fr 33 mio
- Programma d'impulso per il turismo: fr 10 mio
- Misure pilota per le regioni di montagna: fr. 2 mio

Mutui

- Programma d'impulso per il turismo: fr. 57 mio.
- Cantionali: fr 144 mio

Distribuzione tematica dei progetti

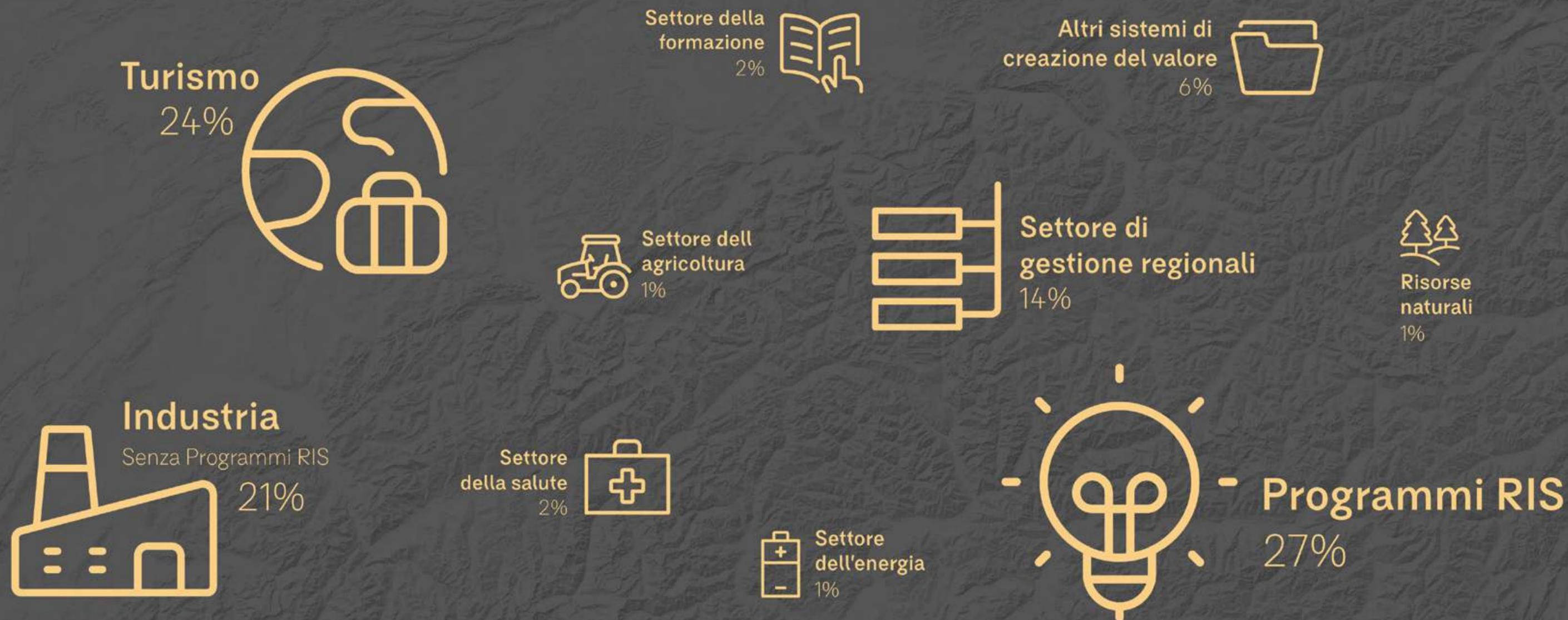
Il 100% corrisponde a 1614 progetti



Fonte: dati CHMOS 2016 - 2020

Distribuzione tematica secondo contributi a fondo perso della Confederazione

Il 100% corrisponde a 1454 progetti e 191 milioni di franchi svizzeri



Fonte: dati CHMOS 2016-2020

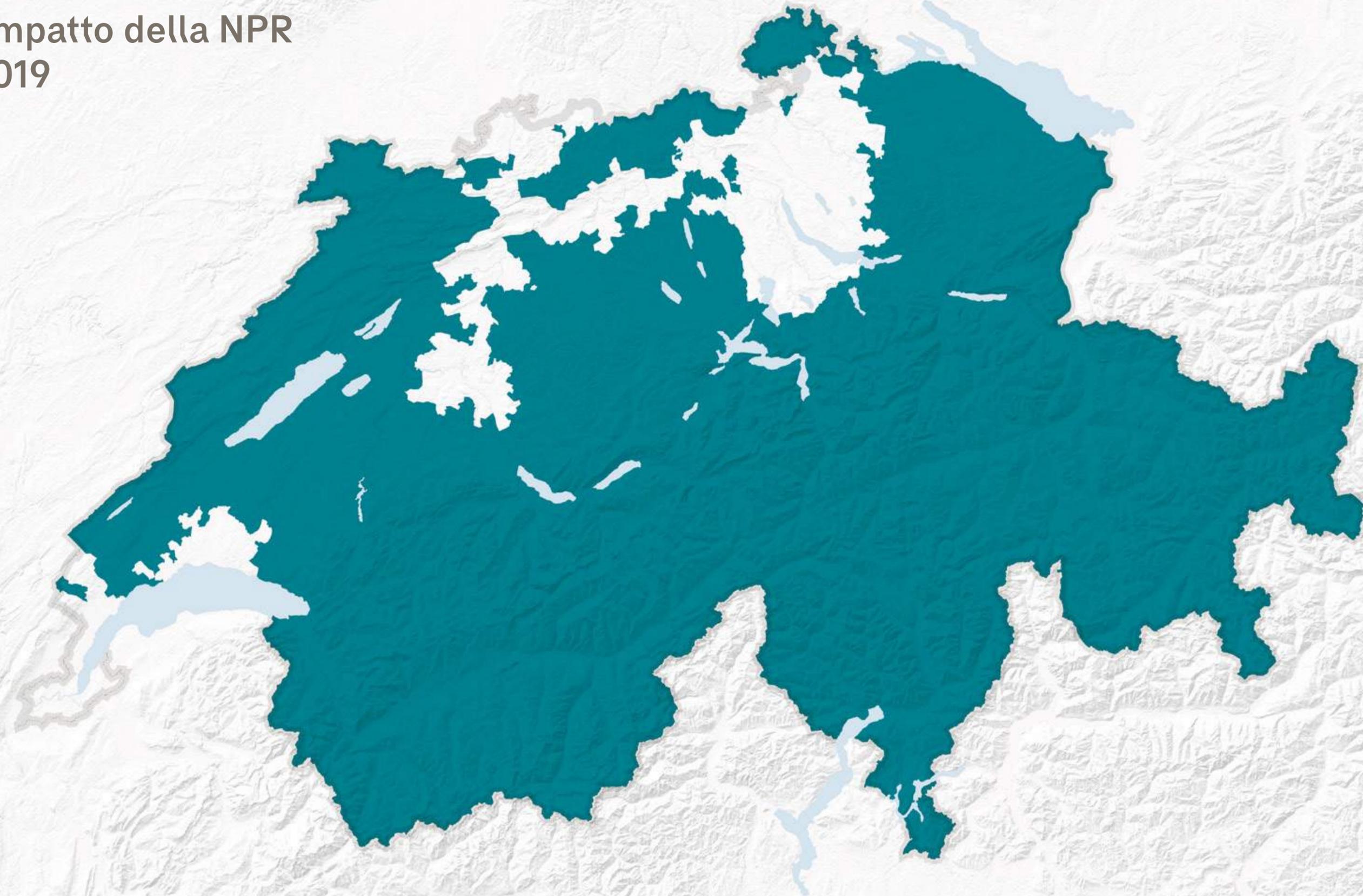
Distribuzione tematica dei Contributi federali ai prestiti

Il 100% corrisponde a 160 progetti e 200 milioni di franchi svizzeri



Fonte: dati CHMOS 2016-2020

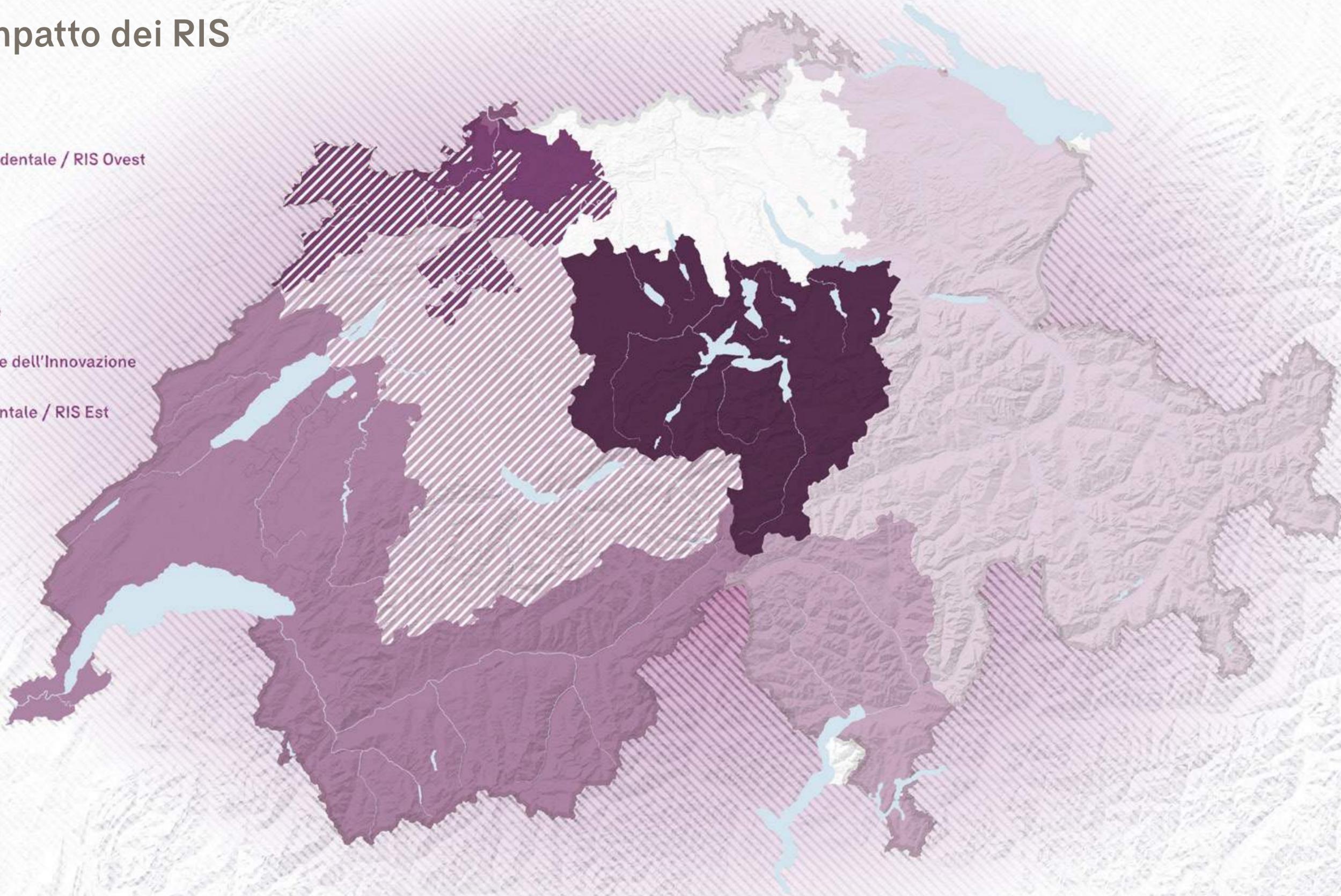
Zone d'impatto della NPR 2016 - 2019



Fonti: SECO, regionsuisse

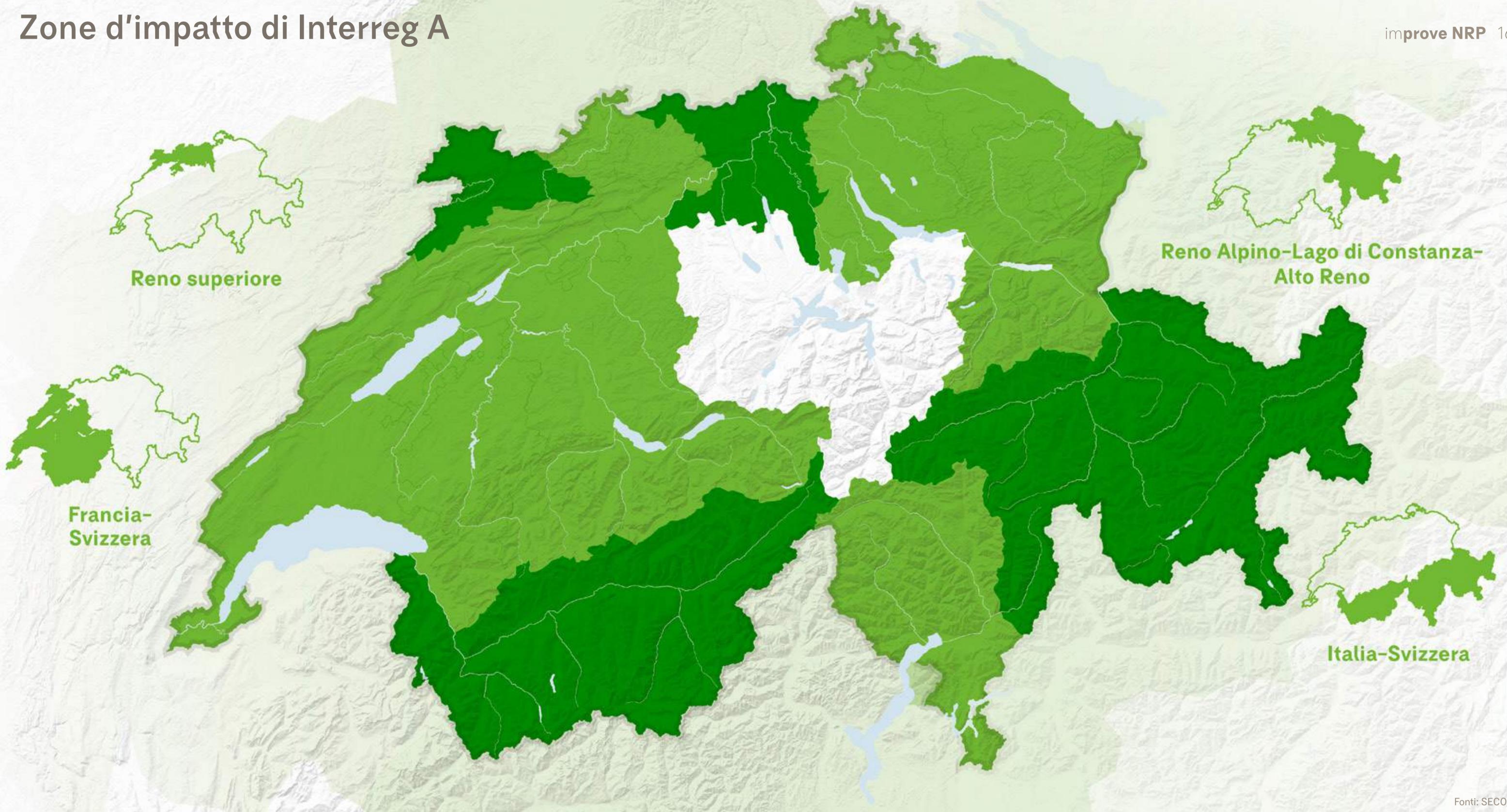
Zone d'impatto dei RIS

- RIS Svizzera Occidentale / RIS Ovest
- RIS Bâle-Jura
- ▨ RIS Altopiano
- Svizzera Centrale
- Sistema regionale dell'Innovazione
- RIS Svizzera Orientale / RIS Est

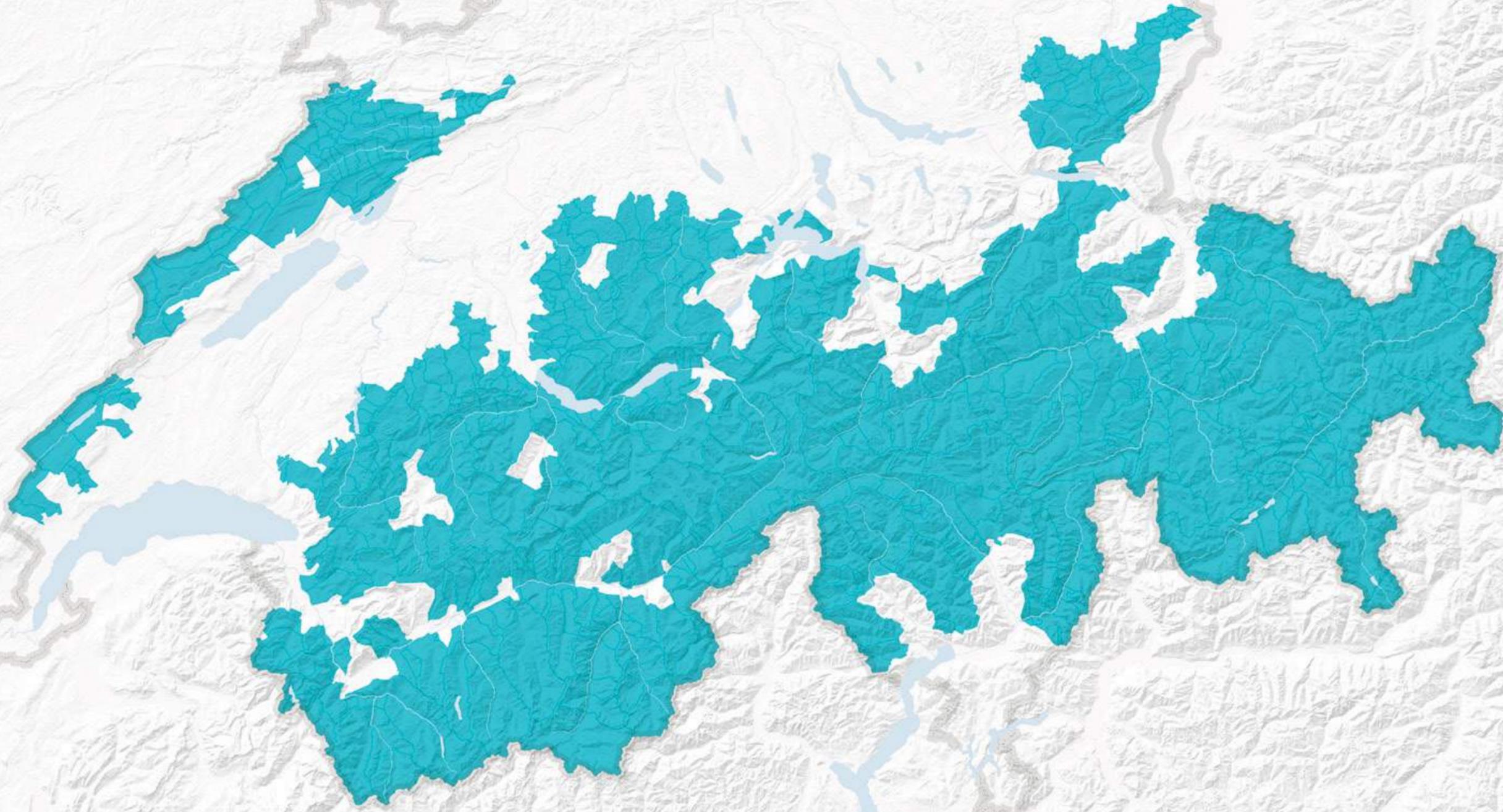


Fonti: SECO, regionsuisse

Zone d'impatto di Interreg A



Zone d'impatto delle misure pilota per le regioni di montagna 2020 – 2023



Fonti: SECO, regionsuisse

Suddivisione dei ruoli adeguata e buona collaborazione

Chiara suddivisione dei ruoli nella promozione dei progetti. La ripartizione dei ruoli tra la Confederazione e i Cantoni nell'esecuzione degli strumenti NPR è oggi organizzata in modo chiaro ed efficace. Secondo un sondaggio online, il 98 per cento degli interpellati pensa che la suddivisione dei ruoli sia «molto adeguata» o «piuttosto adeguata». I 22 programmi di attuazione cantonali ed entrambi quelli intercantonali, nonché i sistemi regionali di innovazione e i quattro programmi transfrontalieri Interreg A, sono ben armonizzati con le direttive federali. Le tematiche affrontate dai programmi di attuazione sono allineate alle esigenze locali. La collaborazione tra Confederazione e Cantoni è regolata in modo chiaro nei programmi di attuazione quadriennali e nelle corrispondenti convenzioni di programma. Lo scambio avviene regolarmente durante la Conferenza dei servizi specializzati.

Strutture di attuazione variegata. L'esecuzione a livello cantonale è variegata e rispecchia esperienze, situazioni istituzionali e priorità locali diverse. I programmi di attuazione e le rispettive

priorità sono a loro volta integrati in varie strategie settoriali (comprese quelle su turismo e sostenibilità) e in piani di sviluppo cantonali. I Cantoni controllano precocemente se i progetti NPR sono conformi alla strategia e alla legge, mentre i promotori dei progetti possono usufruire di apposite consulenze e reti di contatti. Ciò permette di ridurre i rischi di attuazione.

La NPR come compito congiunto rafforza il sistema federale. LA NPR è concepita come compito congiunto di Confederazione e Cantoni e questo le conferisce un valore aggiunto rispetto ad altre politiche. I numerosi contatti nell'attuazione degli strumenti NPR tra gli Uffici federali, da un lato, e la SECO e i Cantoni, dall'altro, favoriscono uno scambio istituzionalizzato e un dialogo su questioni strategiche. Secondo le interviste, questo si è dimostrato un vantaggio per le misure di gestione economica della pandemia di COVID-19.

La collaborazione tra gli Uffici federali è buona e pragmatica. Tra la SECO e gli altri Uffici federali, ossia l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) e l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), si è instaurata una buona collaborazione a livello isti-

tuzionale. Visto che questi Uffici hanno talvolta priorità e obiettivi diversi a seconda delle loro competenze, i potenziali conflitti di obiettivi possono essere affrontati solo attraverso il dialogo e con procedure di consultazione prestabilite. A volte sono anche influenzati da processi politici (p. es. iniziative e referendum) come nel caso dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie, che nell'ambito della NPR è sfociata nel programma d'impulso per il turismo (2016 – 2019). La valutazione indica che l'allineamento tra obiettivi potenzialmente conflittuali è stato migliorato attraverso una concertazione più strategica dei programmi di attuazione, ma che non è ancora ottimale.

Importante coordinamento settoriale. Il coordinamento settoriale orizzontale a livello federale (componente 2) è considerato molto importante e funziona bene. Tramite la Conferenza sull'assetto del territorio, la Rete federale per uno sviluppo territoriale coerente e il Consiglio extra-parlamentare per l'assetto del territorio, gli aspetti rilevanti dal punto di vista territoriale sono coordinati strategicamente a livello federale con il sostegno della NPR. Tuttavia, le aspettative riguardo a un migliore coordinamento delle attività territoriali riposte nella NPR – che rispetto

ad altre politiche settoriali dispone di risorse finanziarie relativamente modeste – appaiono molto elevate. Questo sforzo di coordinamento non è sempre ovvio per gli esterni, anche perché gli obiettivi sono spesso contrastanti, ad esempio tra le priorità inerenti alla natura e alla conservazione del paesaggio e quelle rivolte allo sviluppo economico. Al tempo stesso, i conflitti di obiettivi settoriali evidenziano l'importanza di questo coordinamento.

Buon supporto ai promotori dei progetti. I Cantoni e i servizi di attuazione regionali offrono ai promotori dei progetti una consulenza molto apprezzata per lo sviluppo dei progetti. In tal modo si instaura una fitta rete di contatti locali, il cui impatto va oltre il progetto concreto. I Cantoni e i servizi di promozione della NPR gestiscono i progetti anche in relazione alle priorità generali e individuano le sinergie con altri programmi di sostegno.

La NPR: piccola, ma di grande impatto. Rispetto ad altre politiche federali, la NPR ha una grandezza inferiore, ma per le regioni può innescare considerevoli investimenti locali. La perequazione finanziaria nazionale distribuisce ai Cantoni finanziamenti federali 90 volte maggiori e anche il Programma di

agglomerato o Innosuisse vantano un budget dieci volte superiore a quello della NPR. A livello cantonale le differenze sono ancora più marcate: i fondi annuali della perequazione finanziaria, ad esempio, sono superiori di 90 volte nel caso del Giura e di 240 volte in quello del Vallese. Per quanto riguarda il coordinamento delle politiche settoriali, le aspettative nei confronti della NPR sono pertanto eccessive e difficilmente realizzabili. Si rilevano però grandi opportunità di collaborazione con altre politiche settoriali. Nell'ambito del programma pluriennale 2016 – 2023, entro la fine del 2020 soltanto una minima parte dei finanziamenti destinati a progetti NPR erano stati investiti nel campo dell'energia, della formazione e dell'agricoltura (solo l'1–2 % ciascuno).

I contributi della NPR a uno sviluppo territoriale coerente sono selettivi, ma positivi. La politica degli agglomerati e quella delle aree rurali e delle regioni di montagna sono politiche trasversali dello sviluppo territoriale svizzero che mirano a garantire una gestione coerente del territorio. La NPR fornisce un importante contributo all'attuazione di entrambe le politiche a livello sia di progetti sia strategico, con i suoi vari strumenti e punti di convergenza. Negli ultimi anni il processo di comunica-

zione del concetto di sviluppo territoriale coerente e delle due politiche trasversali è stato intensificato. L'argomento rimane tuttavia astratto per la maggior parte degli attori NPR. La fattibilità dei singoli progetti è determinata anche da altri fattori, come le direttive sulla pianificazione del territorio e la protezione della natura e del paesaggio o altri requisiti legislativi.

Coordinamento vitale attraverso l'attuazione dei progetti. Attraverso i suoi progetti, la NPR contribuisce anche a uno sviluppo territoriale coerente in Svizzera. Tutti i progetti devono infatti rispettare i piani direttori cantonali e altre basi legali. Ciò richiede un coordinamento precoce e globale e un approccio costruttivo verso i conflitti di obiettivi, ad esempio tra gli interessi economici e la protezione del paesaggio nei progetti turistici. Una discussione più approfondita dei programmi di attuazione a livello cantonale e federale potrebbe aiutare ad accrescere lo scambio su questioni strategiche e a rafforzare la loro visibilità.

Buon impatto con numerosi progetti faro nelle regioni

Buon grado di raggiungimento degli obiettivi. La NPR raggiunge ampiamente gli obiettivi prefissati. Gli esempi di progetti qui accanto illustrano le esperienze di successo di cinque Cantoni di studio prescelti: Appenzello Interno, Friburgo, Grigioni, Giura e Vallese. Al contempo evidenziano la varietà dei temi e degli approcci della NPR.

I promotori dei progetti NPR sono sparsi in tutta la Svizzera, ma in particolare nelle città e nei centri rurali. La loro distribuzione non fornisce però indicazioni significative sulle zone d'impatto dei progetti.

La maggior parte dei Cantoni ritiene che i sistemi regionali di innovazione siano molto utili perché stimolano le innovazioni industriali e rafforzano le reti interaziendali. Non si può però ancora dire se i loro effetti si estendano anche alle aree rurali periferiche. Per quanto riguarda gli altri progetti i contributi al raggiungimento degli obiettivi sono diversi. Oltre agli effetti diretti, anche quelli indiretti sono importanti (costituzione di reti imprenditoriali e transfrontaliere o riduzione degli ostacoli

allo sviluppo dovuti alle frontiere). Le misure pilota per le regioni di montagna sono in atto da appena un anno, per cui la loro efficacia non può ancora essere valutata.

Gli effetti di rete dei progetti NPR sono comprovati e ampiamente sostenuti. Questi effetti riguardano anche la collaborazione intercantonale e transfrontaliera. I casi di studio sui Cantoni mostrano che gli attori e i promotori dei progetti acquisiscono conoscenze e tecnologie rilevanti per le innovazioni da integrare nei loro sistemi di creazione del valore laddove possono trarne un valore aggiunto diretto. Per le aziende urbane e dei centri rurali, i legami con gli istituti di ricerca svolgono un ruolo più incisivo dei perimetri regionali NPR.

Importante effetto leva. Secondo la maggior parte dei servizi di promozione NPR, quest'ultima innesca nelle regioni notevoli impulsi economici, riconducibili anche al suo importante effetto leva. Ai fondi NPR della Confederazione e dei Cantoni vanno ad aggiungersi quelli di Comuni, aziende e altri finanziatori. Complessivamente, ogni franco versato dalla Confederazione nell'ambito della NPR genera quasi il quintuplo di investimenti.

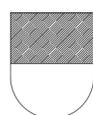
Buon impatto con numerosi progetti faro nelle regioni



L'azienda **FAGUS** è un centro di competenza per le costruzioni in legno incollato situato nel Giura. Il suo scopo è promuovere le innovazioni nella costruzione di edifici in legno a più piani.



La funivia **Jakobsbad-Kronberg** ha installato insieme ad alcuni suoi partner un tetto solare pieghevole unico nel suo genere che nelle giornate di sole, oltre a coprire il parcheggio, produce corrente per la funivia e il ristorante.



Il **Licht-Festival di Murten**, lanciato nel 2016, trasforma la città medievale in un palcoscenico costellato da luci e proiezioni spettacolari. Nel 2019 ha attirato 85 000 spettatori.



graubündenVIVA promuove le tradizioni culinarie delle valli grigionesi sia per gli abitanti che per i turisti nazionali e internazionali.

Il progetto Interreg B «**Smart Villages**» sostiene in 40 Comuni di montagna progetti di digitalizzazione basati sulla pianificazione partecipativa e sullo scambio con le regioni di montagna dell'arco alpino.

Per quanto riguarda il mantenimento e la creazione di nuovi posti di lavoro, l'entità piuttosto modesta della NPR rispetto a quella di altre politiche settoriali e di altri investimenti privati non consente di trarre conclusioni precise sulla sua incidenza. Dal punto di vista dei Cantoni, tuttavia, il suo contributo è ragguardevole e significativo perché i progetti proposti affrontano in modo mirato le sfide economiche regionali. Per i cinque casi studio dei Cantoni di Appenzello Interno, Friburgo, Grigioni, Giura e Vallese si stima che tra il 2016 e il 2020 almeno l'1,7 per cento dei nuovi posti di lavoro creati possa verosimilmente essere attribuito ai fondi federali NPR ^[4].

Valutazioni e audit periodici. Nel corso del PP vari strumenti e aspetti della NPR sono stati valutati da servizi esterni che ne attestano il buon grado di raggiungimento degli obiettivi. Gli audit dei RIS mostrano inoltre che questi sono gestiti e indirizzati in modo appropriato e che vengono forniti servizi adeguati, ad esempio sotto forma di coaching ed eventi di networking. Ogni anno più di 1000 PMI usufruiscono così di una consulenza in materia di promozione dell'innovazione. I sei RIS si trovano tuttavia in fasi di consolidamento diverse.

Ampia cerchia di promotori di progetti.

I 1614 progetti sono stati condotti da un totale di 934 diversi promotori con un numero ancora maggiore di partner; 12 istituti da soli hanno realizzato più di 10 progetti. La distribuzione dei promotori di progetti sul territorio presenta concentrazioni nei centri regionali, nelle città o negli agglomerati. Questo dato non permette però di capire come sono distribuiti i fondi NPR, dato che nell'attuazione dei progetti sono coinvolti diversi partner e che i relativi flussi finanziari non sono stati analizzati.

Difficile pianificazione dell'utilizzo dei fondi. Per la Confederazione è generalmente difficile praticare una gestione minuziosa delle finanze perché sono i Cantoni a selezionare i progetti nel quadro dei programmi di attuazione. Secondo i dati provvisori, nel periodo di valutazione 2016 – 2020 è stato utilizzato in media il 62 per cento dei fondi federali preventivati nelle convenzioni di programma. I contributi a fondo perso sono stati sfruttati molto meglio dei mutui senza interessi, diventati meno attrattivi negli ultimi anni a causa dei tassi di interesse negativi. L'esperienza dimostra che il grado di utilizzo aumenta con le fatturazioni successive dei progetti. Un tasso di utilizzo dell'80 per cento corrisponderebbe

alle previsioni della SECO. Quanto alla promozione di progetti, in alcuni Cantoni lo sviluppo di un numero sufficiente di progetti di buona qualità rimane un obiettivo da raggiungere. Altre ragioni per il basso tasso di utilizzo sono:

1. i promotori hanno difficoltà a coinvolgere i giusti attori locali,
2. la durata quadriennale del programma d'impulso per il turismo (2016 – 2019) era troppo breve per realizzare nuovi progetti, e
3. esistono vari programmi di promozione federali e cantonali più accessibili. Il Cantone del Vallese, ad esempio, ha istituito propri fondi di promozione destinati sia al turismo sia alle funivie, che possono integrare i fondi NPR.

La valutazione conclude che la presentazione dei progetti dovrebbe essere facilitata con misure appropriate.

Pochi effetti di trascinamento e ripercussioni indesiderate. Secondo il sondaggio online condotto presso i responsabili dell'attuazione della NPR, una quota compresa tra il 70 per cento dei progetti finanziati tramite mutui e il 75 per cento di quelli finanziati con contributi federali a fondo perso è stata realizzata solo grazie alla NPR. Nel complesso, questo dato supera le aspettative ed è valutato positivamente, soprattutto perché la NPR è un programma di promozione relativamente ampio e diversificato. La valutazione non rileva indizi di effetti negativi indesiderati. Sono menzionati a titolo d'esempio possibili impegni finanziari per il settore pubblico in seguito a progetti NPR non redditizi, la promozione del trasporto privato per il tempo libero in mancanza di coincidenze con il trasporto pubblico o il fatto che i piccoli promotori di progetti hanno più difficoltà ad accedere agli aiuti rispetto agli istituti consolidati.

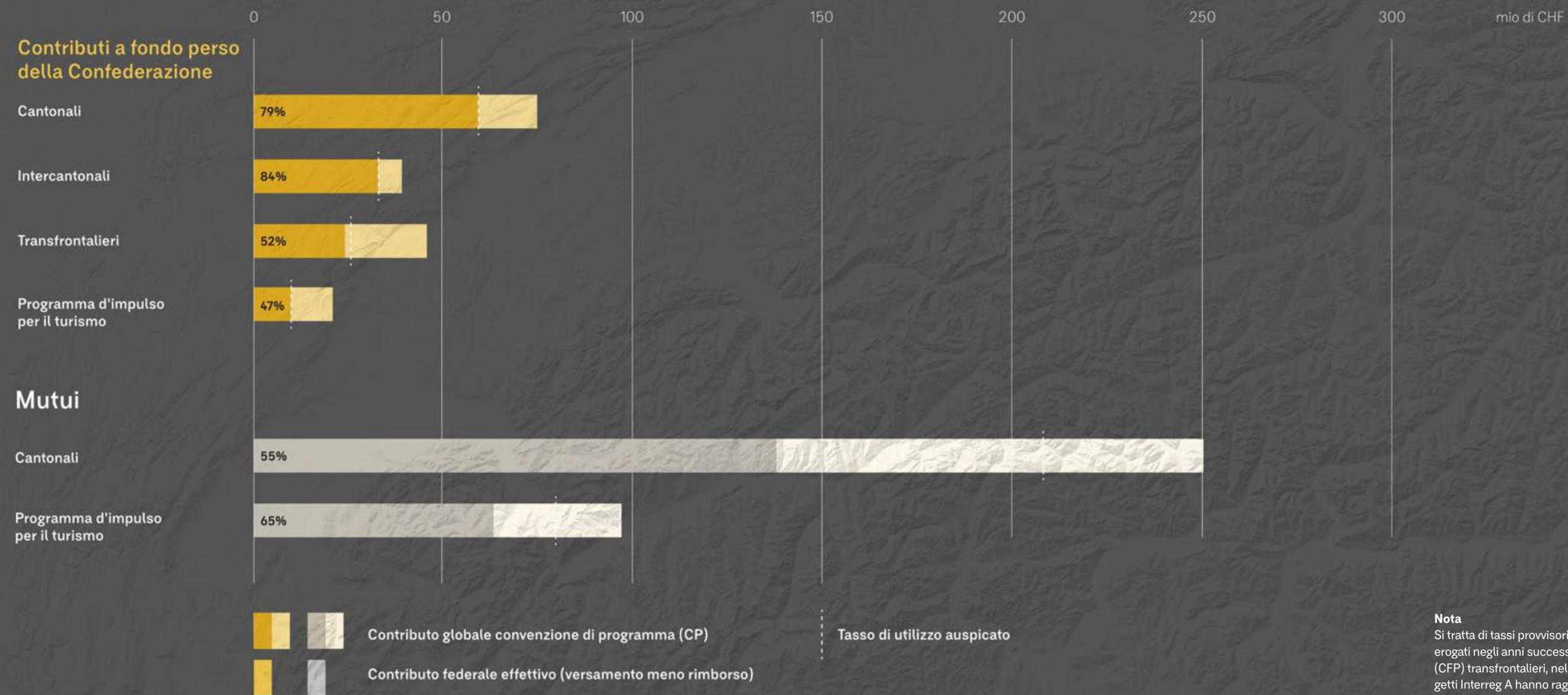
Coordinamento funzionale di attività rilevanti per il territorio. La varietà degli interessi riguardo alla NPR e alla sua impostazione futura è anche espressa chiaramente nel libro bianco sulla politica regionale ^[6], che espone le priorità e punti di vista più svariati. Questa ponderazione di interessi avviene, non da ultimo, in un contesto politico diversificato a vari livelli. Gli strumenti di coordinamento della NPR offrono un'adeguata piattaforma istituzionale per discutere gli obiettivi settoriali e federali e il loro significato per lo sviluppo della politica di assetto del territorio svizzero. Tra Confederazione, Cantoni e Comuni si svolge così uno scambio regolare su questioni rilevanti dal punto di vista territoriale.

Importante ruolo del trasferimento di sapere.

Il Centro della rete regionsuisse fornisce un notevole apporto allo scambio di conoscenze e all'apprendimento tra gli attori della NPR. Ha contribuito in modo significativo alla loro qualificazione e alla comprensione della NPR al di là della «comunità» preposta allo sviluppo regionale. Il Centro gestisce una serie di eventi di formazione continua, conferenze e comunità delle conoscenze e il suo sito web è un'importante piattaforma informativa sulla politica regionale in Svizzera.

La banca dati dei progetti e lo strumento informatico di aiuto finanziario, che offrono una panoramica dei programmi di promozione federali di grande interesse, sono ben frequentati. La qualità dei prodotti regionsuisse è giudicata buona. La presenza di numerosi attori e tematiche rende il coordinamento una sfida permanente. Lo scambio e l'apprendimento possono essere rafforzati attraverso gli strumenti della NPR.

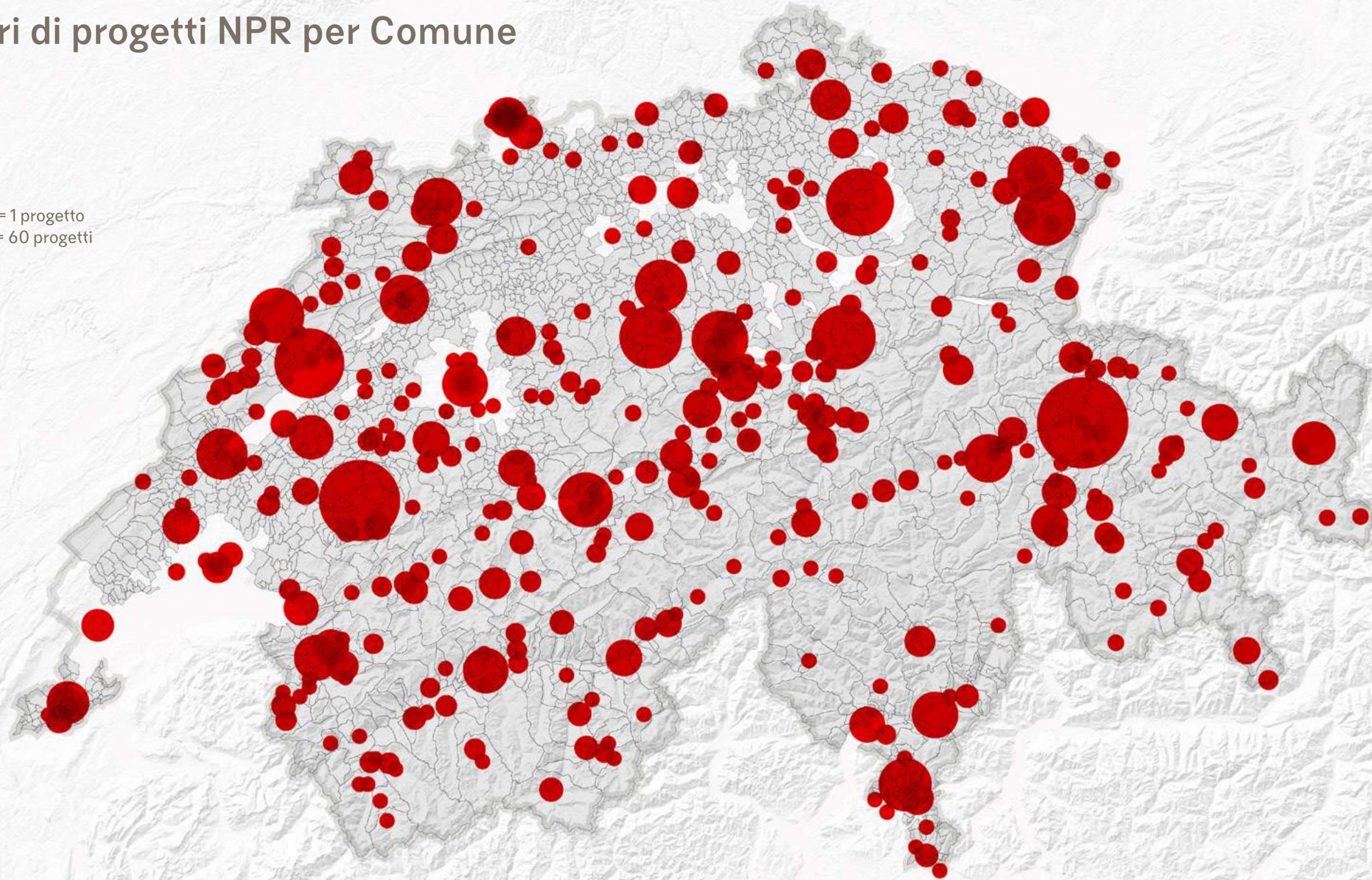
Tassi di utilizzo provvisori dei vari strumenti di finanziamento della NPR nel periodo 2016 – 2019



Nota
 Si tratta di tassi provvisori perché i fondi ancora impegnati possono essere erogati negli anni successivi. Per quanto riguarda i contributi a fondo perso (CFP) transfrontalieri, nell'intero periodo programmatico 2014 – 2020 i progetti Interreg A hanno raggiunto un tasso di utilizzo dell'81 per cento.

Promotori di progetti NPR per Comune

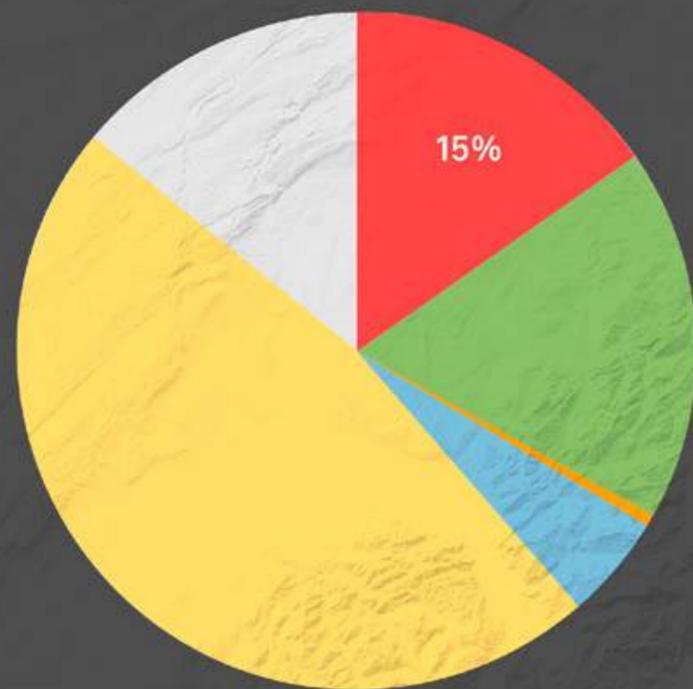
Cerchio più piccolo = 1 progetto
Cerchio più grande = 60 progetti



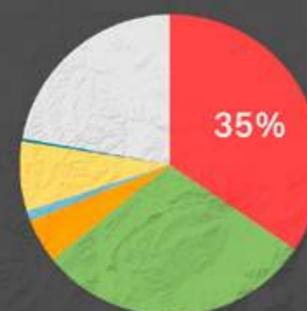
Fonte: dati CHMOS 2016-2020

Quota di fondi federali stanziati sul totale dei costi computabili dei progetti NPR

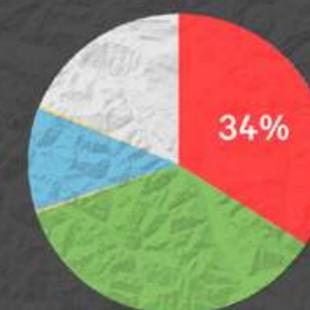
Contributi a fondo perso – cantonali
Il 100 % corrisponde a 735 milioni di franchi svizzeri



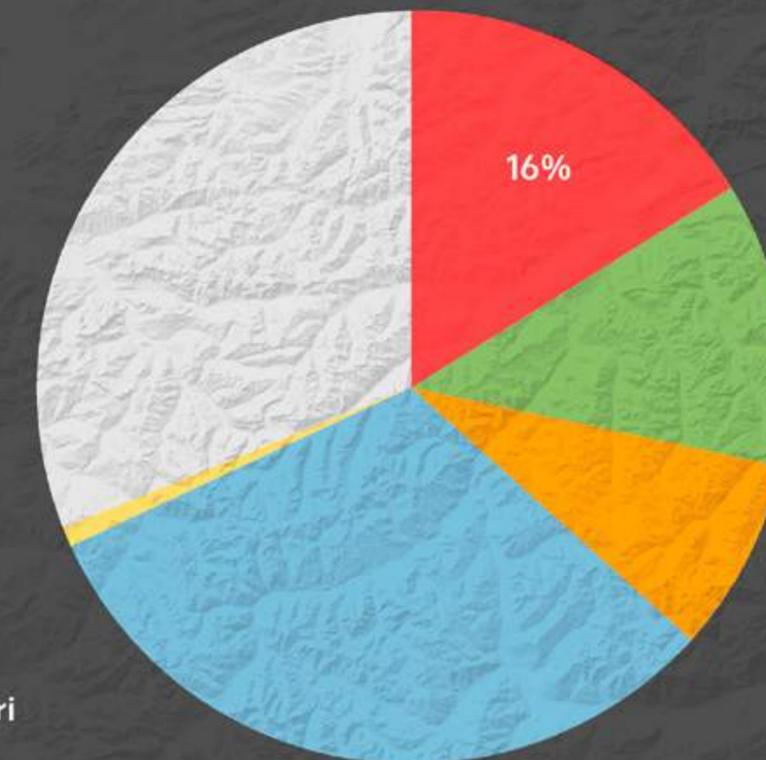
Contributi a fondo perso – transfrontalieri
Il 100 % corrisponde a 93 milioni di franchi svizzeri



Contributi a fondo perso – intercantonali
Il 100 % corrisponde a 97 milioni di franchi svizzeri



Mutui
Il 100 % corrisponde a 880 milioni di franchi svizzeri



- Fondi federali
- Regione
- Aziende
- Altri
- Cantone
- Comune
- Confederazione, terzi

Nota
Per quanto riguarda i progetti cantonali finanziati a fondo perso, in un unico caso i contributi aziendali hanno coperto oltre la metà dei costi.

La NPR è attuata in modo efficiente

I vari comitati direttivi funzionano bene. L'efficienza della NPR è difficile da misurare vista la varietà di strumenti e attori. L'esecuzione assorbe notevoli risorse umane a causa della struttura programmatica a più livelli con vari comitati direttivi per ognuna delle tre componenti della NPR sul piano federale. La collaborazione con i Cantoni è efficiente; va comunque rilevato che questi investono considerevoli sforzi e risorse nel coordinamento con la Confederazione e con le regioni e i promotori dei progetti. Per poter sviluppare i progetti NPR è importante garantire un sostegno adeguato ai loro promotori. A tal fine i Cantoni e i loro servizi di promozione devono far fronte a ingenti spese per la consulenza e il coaching a favore dei promotori. I progetti di successo in alcuni casi si moltiplicano rapidamente e nei Cantoni ha luogo un trasferimento di conoscenze verso altri settori politici. Lo scambio di esperienze con attori esterni alla «comunità» NPR può ancora essere migliorato.

Oneri considerevoli per Cantoni e promotori.

Mentre i criteri e i processi NPR sono giudicati chiari, i Cantoni e i promotori dei progetti considerano problematici gli elevati oneri richiesti per la concezione e l'attuazione della NPR. Molti Cantoni ritengono che la concezione dei programmi di attuazione e la prova d'impatto necessitino ancora di sforzi considerevoli, anche se i requisiti sono stati semplificati con l'inizio dei nuovi programmi di attuazione 2020–2023. Sostengono che il monitoraggio e il controlling dei progetti siano troppo onerosi soprattutto a causa della valutazione d'impatto richiesta. Inoltre, i progetti ordinari sono sviluppati alla base dai loro promotori e questo comporta una grande varietà di contenuti. Ne consegue che i programmi di attuazione non sono sempre in grado di anticipare i progetti in cantiere. Per i Cantoni la pianificazione degli obiettivi e delle misure assorbe quindi ingenti risorse.

Ulteriore sviluppo di progetti. Grazie al sistema di conoscenze di regiosuisse e allo scambio tra i servizi di promozione della NPR, i progetti e gli approcci sono discussi, analizzati e moltiplicati su vasta scala. Secondo l'indagine online della «comunità» NPR, molti progetti vengono proseguiti dopo il completamento, in parte ad opera degli

stessi promotori o nel quadro di altri programmi di promozione. Inoltre, la maggior parte delle innovazioni industriali scaturite dai sistemi regionali di innovazione viene ulteriormente sviluppata. C'è però anche il rischio che progetti di successo siano improvvisamente promossi in modo generalizzato (p. es. «Bike Trails»). A questo proposito i Cantoni svolgono un ruolo importante nella gestione strategica per evitare che vengano sostenute troppe proposte dello stesso tipo. Una valorizzazione e diffusione mirata delle esperienze e dei risultati dei progetti NPR per terze parti al di là della «comunità» NPR può ancora essere migliorata.

Impegno limitato delle aziende. Le aziende perseguono principalmente i loro interessi, cosa del tutto legittima. Le condizioni restrittive per il sostegno a singole aziende continuano quindi a essere un ostacolo all'assunzione di impegni di una certa entità. È tuttavia positivo che le aziende contribuiscano in modo cospicuo ai costi dei progetti, fornendo talvolta contributi più elevati di quelli federali. Nel caso di progetti interaziendali è necessaria anche una buona dose di idealismo e di risorse per coinvolgere le aziende. In tal senso il sostegno attivo e il coaching offerti dai Cantoni e dai servizi regionali di promozione della

NPR è una risorsa importante. La loro funzione di «assistenti» è molto apprezzata dai promotori dei progetti. Come illustrano i casi di studio, gli ambienti economici sono spesso chiamati in causa indirettamente a scopi di consulenza o perché interessati agli esiti dei progetti. Ciò vale in particolare per le offerte RIS.

Banca dati interessante e diversificata. La banca dati CHMOS fornisce informazioni dettagliate sui progetti NPR e viene utilizzata per il reporting e il controlling. I dati suscitano però interrogativi sulla qualità e sulla difficoltà di effettuare valutazioni standardizzate. A parte la banca dati del progetto regiosuisse, la NPR offre poche informazioni accessibili al pubblico che possono essere riprese in modo interattivo dagli utenti per le loro analisi.

Finanziamento mirato della NPR. Il finanziamento della NPR attraverso un fondo è una soluzione funzionale ed efficiente. Questo crea una certa flessibilità e continuità con la prospettiva pluriennale e protegge da un possibile esaurimento del budget a breve termine se i fondi non possono essere assegnati a progetti entro la fine dell'anno.

Panoramica delle responsabilità di attuazione nella NPR

Ambito d'intervento NPR	Elementi, strumenti programmatici e programmi speciali	Direzione strategica a livello federale	Responsabilità attuativa	Durata
Promozione di progetti (componente principale)	Progetti NPR ordinari	SECO	Cantoni (coordinamento della Conferenza dei servizi cantonali, CSC)	2016 - 2023
	RIS		Cantoni, assegnati all'esterno: strutture di gestione RIS	2016 - 2023
	Interreg A (quattro programmi transfrontalieri)		Servizi di contatto regionali Interreg	2014 - 2020 e 2021 - 2017
	Programmi speciali, in particolare programma d'investimento per il turismo	SECO	Cantoni	2016 - 2019
Coordinamento delle politiche settoriali (componente accessoria)	Interreg B (due programmi transfrontalieri «Arco alpino» ed «Europa nord-occidentale») e Interreg C (quattro programmi con regioni non limitrofe)	ARE / SECO	ARE/SECO	2014 - 2020 e 2021 - 2027
	Progetti modello Sviluppo territoriale sostenibile	ARE (e 7 Uffici federali, incl. SECO), coordinamento globale	ARE e Uffici federali coinvolti	2020 - 2024
	Programmi pilota Aree d'intervento economia	SECO	Attori regionali	2016 - 2019
	Misure pilota per le regioni di montagna	SECO	Cantoni	2020 - 2023
	Lavori e comitati di coordinamento (CAT, BN KoRE, ecc.)	SECO / ARE	SECO / ARE	In corso
Sistema di conoscenze (componente accessoria)	Centro della rete di sviluppo regionale regionsuisse	SECO (e ARE per KoRE)	Assegnato all'esterno: regionsuisse	2016 - 2023
	Basi, valutazioni	SECO	Lavori interni, assegnazioni all'esterno	In corso

Diverse dimensioni. L'entità dei progetti e dei finanziamenti federali oscilla all'interno di una forbice molto ampia. I contributi federali variano da 1000 a 10 milioni di franchi. Attraverso la NPR sono finanziati anche molti microprogetti. Circa 120 dei 1614 progetti NPR hanno ricevuto meno di 10 000 franchi di finanziamenti federali.

Persistenza dei risultati

La NPR produce risultati persistenti. Praticamente tutti i responsabili dell'attuazione della NPR nei Cantoni e i servizi di promozione interpellati confermano che i progetti NPR producono risultati e benefici a lungo termine. Molti progetti avviati sotto forma di studi di fattibilità generano conoscenze importanti, anche se non sempre trovano sbocchi attuativi. Se, ad esempio, la loro ulteriore implementazione è respinta in sede di votazione comunale, i progetti possono comunque fornire un prezioso lavoro di base.

Poche inadempienze nel caso dei mutui. Tra il 2016 e il 2020 si sono verificati solo tre casi problematici in cui i mutui concessi per i progetti non sono stati restituiti. Queste perdite ammontano a

meno dello 0,5 per cento dei contributi federali. Dalla metà del 2020 la situazione economica del settore turistico si è tuttavia deteriorata significativamente a causa della pandemia di COVID-19. È probabile che nei prossimi due o tre anni un maggior numero di aziende turistiche avrà problemi di capitale proprio e quindi difficoltà a procurarsi nuovi mutui. In generale rimane inoltre da stabilire quante capacità e risorse potranno essere investite nei prossimi anni per portare avanti progetti con un valore aggiunto ancora incerto.

Maggiore importanza dello sviluppo sostenibile per la NPR. Dei 1614 progetti promossi, 200 mirano a fornire un contributo che va oltre la dimensione economica e a incentivare lo sviluppo sostenibile. Anche se la sostenibilità fa parte dei criteri di promozione, la maggior parte dei progetti dà la precedenza agli aspetti economici. La Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030 (SSS 2030) della Svizzera ^[7] impartisce direttive vincolanti a tutte le politiche settoriali e ai programmi federali. A questo proposito la SECO ha elaborato un documento programmatico sull'attuazione nell'ambito della NPR (che contiene anche obiettivi e misure ^[8]). Sebbene la NPR sia uno strumento di politica economica inteso raf-

forzare la competitività, sia i programmi di attuazione cantonali e intercantonali che i progetti devono essere controllati in modo più sistematico per tutte le dimensioni della sostenibilità. L'intero portafoglio degli strumenti NPR va reso più sostenibile e consono alle macrotendenze rilevanti per il territorio. Da un lato ciò richiede un'analisi più approfondita dei programmi di attuazione a livello cantonale e federale. Dall'altro sono necessari nuovi incentivi per rafforzare la dimensione della sostenibilità negli strumenti NPR e nei loro progetti (specialmente per i grandi progetti infrastrutturali).

Meno progetti come conseguenza? Nella «comunità» NPR alcuni operatori temono che la rilevanza attribuita allo sviluppo sostenibile possa comportare una diminuzione dei progetti. Questa trasformazione suscita pertanto una certa resistenza, ma apre anche nuove prospettive e opportunità di mercato. I progetti NPR possono dare importanti spinte alle innovazioni tecniche o sociali, come dimostrano i casi studio. Si devono perciò creare incentivi per promuovere progetti atti a stimolare riflessioni e iniziative sostenibili. Tali incentivi e strumenti sono concepiti per promuovere nuove pratiche

e approcci che contribuiscono ai tre orientamenti della SSS 2030:

1. consumo e produzione sostenibili,
2. clima, energia e biodiversità, e pari opportunità e coesione sociale.

La NPR può attingere a un'ampia e consolidata rete di istituzioni e promotori di progetti che, al di là della dimensione economica, le consente di innescare sempre maggiori impulsi innovativi nelle regioni anche per quanto riguarda lo sviluppo sostenibile.

Raccomandazioni

1

Proseguire la NPR come compito congiunto di Confederazione e Cantoni in quanto strumento della politica economica regionale.

La NPR è un'importante politica settoriale che aiuta i Cantoni coinvolti ad attuare la loro politica economica per regioni forti e competitive. Questo strumento deve essere mantenuto come compito congiunto; lo scambio regolare tra la Confederazione e i Cantoni e la prospettiva regionale, cantonale e transfrontaliera sono infatti aspetti fondamentali per sviluppare idee di progetti e collaborazioni innovative.

La SECO e i Cantoni si sono dichiarati d'accordo con la raccomandazione. Le risultanze della valutazione confermano l'elevata rilevanza e il valore aggiunto della nuova politica regionale (NPR) per lo sviluppo economico delle regioni e ne riaffermano l'attuazione come compito in comune. Trovano altresì conferma i punti di forza della NPR come, ad esempio, il suo contributo allo sviluppo dell'economia regionale, oltre all'insistenza sulla valorizzazione dei potenziali economici in spazi funzionali.

2

Mantenere l'obiettivo di sostenere le aree strutturalmente deboli, attraverso l'innovazione e l'aumento della creazione di valore, e ampliarlo per includervi elementi che consentano di rispondere alle esigenze specifiche.

La valutazione mostra che la promozione economica della NPR orientata all'esportazione si è dimostrata valida. Per favorire uno sviluppo economico più sostenibile e resiliente alle crisi, è opportuno integrare i criteri di promozione della NPR con aspetti legati alla qualità della piazza economica e della vita, sia per i residenti che per i turisti. Soprattutto nelle regioni periferiche sta diventando sempre più necessario rafforzare l'economia locale.

La SECO e i Cantoni si sono dichiarati d'accordo con la raccomandazione. Le risultanze della valutazione confermano che l'approccio della NPR, incentrato sull'esportazione, è tuttora valido in quanto valorizza i potenziali regionali di sviluppo economico e la solidità delle regioni rispetto alle crisi. In futuro, tuttavia, questo approccio dovrà essere integrato con approcci che tengono conto dell'economia residenziale.

3

Evidenziare meglio il contributo della NPR a uno sviluppo territoriale coerente della Svizzera (coesione tra aree urbane e rurali)

Con i suoi strumenti – i progetti NPR ordinari, i RIS, la cooperazione transfrontaliera tramite Interreg e le misure speciali – la NPR contribuisce a uno sviluppo territoriale coerente. Nell'ottica della continuità dei rapporti urbano-rurali, i singoli strumenti hanno però un impatto diverso. Una maggiore trasparenza sui contributi della NPR alla politica degli agglomerati, da un lato, e alla politica delle aree rurali e delle regioni di montagna, dall'altro, potrebbe migliorare la comprensione dei legami esistenti tra aree urbane e rurali (coesione).

La SECO e i Cantoni si sono dichiarati d'accordo con la raccomandazione. La NPR si orienta ai principi di uno sviluppo territoriale coerente e contribuisce alla sua concretizzazione. La coerenza politica, inoltre, è un'importante ambizione della Strategia svizzera per uno sviluppo sostenibile (SSS 2030), alla quale contribuiscono tutte le politiche federali con i loro strumenti. In tale ambito, la SECO non può quindi assumere il ruolo di guida, bensì deve operare di concerto con altri soggetti a livello federale. La SECO si adopererà per un'ulteriore demarcazione dei ruoli spettanti ai vari soggetti federali alla luce di uno sviluppo territoriale coerente (in particolare ARE, UFAM, UFAG). Infine, la NPR può fare in modo che la coerenza politica a livello cantonale venga affrontata così da sfruttare le opportunità.

4

Migliorare l'interazione con altre politiche settoriali.

Grazie alla sua flessibilità, la NPR può avviare rapidamente i progetti nelle regioni. Si dovrebbero così intensificare le sinergie con altre politiche settoriali, come quelle dell'energia, della formazione e dell'ambiente, che presentano un potenziale a livello regionale.

La SECO e i Cantoni si sono dichiarati d'accordo con la raccomandazione. La NPR lascia ampio margine di libertà per intraprendere progetti intersettoriali. La SECO è lieta che queste opportunità vengano colte e può segnalare opportunità interessanti e buoni esempi. La responsabilità di definire le priorità e selezionare definitivamente i progetti spetta ai servizi specializzati NPR che, conoscendo meglio di chiunque altro i bisogni e i potenziali, possono eventualmente definire le priorità.

5

Mantenere ben chiara la gamma di strumenti della NPR, compresi i programmi speciali.

La NPR, con i vari strumenti di cui dispone e i suoi programmi speciali, è oggi molto variegata e complessa, ragione per cui è difficile ricavarne una visione d'insieme. I programmi speciali fanno inoltre lievitare gli oneri attuativi richiesti (candidatura, attuazione e analisi d'impatto). In futuro i programmi speciali dovrebbero pertanto essere impiegati con grande cautela.

La SECO e i Cantoni si sono dichiarati d'accordo con la raccomandazione. Condividiamo la richiesta di mantenere trasparenti e compatti gli strumenti della NPR. Nel corso del programma pluriennale della durata di otto anni possono tuttavia verificarsi mutamenti economici o sociali e possono emergere richieste politiche che impongono reazioni e adeguamenti specifici. I programmi speciali non vanno quindi esclusi a priori, bensì impiegati in modo selettivo e accorto.

6

Trasporre nella promozione ordinaria dei progetti i criteri di promozione NPR previsti dalle misure pilota per le regioni di montagna se si dimostrano efficaci.

Nell'attuale programma pluriennale i criteri di promozione sono stati ampliati e in futuro dovrebbero essere nuovamente semplificati. Bisognerà cercare di allineare gli strumenti disponibili.

La SECO e i Cantoni si sono dichiarati parzialmente d'accordo con la raccomandazione. Le misure pilota che dimostrano di essere valide e produrre buoni risultati saranno acquisite nella prossima generazione della NPR. A partire dal 2024 si dovrà invece rinunciare alla delimitazione dei perimetri cantonali per l'applicazione delle attuali misure pilota. Inoltre, dovrebbe essere confermato come principio fondamentale quello del pari finanziamento dei programmi da parte della Confederazione e dei Cantoni (equivalenza), in quanto pilastro centrale della governance della NPR.

7

Esaminare le possibilità per la Confederazione e i Cantoni di promuovere anche progetti a più alto rischio.

Le innovazioni comportano dei rischi che, secondo la valutazione, la Confederazione e i Cantoni sono poco propensi ad assumere. Affinché la NPR possa promuovere soluzioni innovative e lungimiranti ancora più mirate, sono necessarie ulteriori misure di sicurezza finanziaria, coaching e sviluppo graduale di progetti.

La SECO e i Cantoni si sono dichiarati parzialmente d'accordo con la raccomandazione. Nell'ambito della NPR si stanno già deliberatamente promuovendo progetti che comportano determinati rischi. Grazie a questo atteggiamento propenso a cogliere le opportunità, i progetti innovativi volti alla creazione di valore hanno la possibilità di accedere al cofinanziamento mediante la NPR. Si badi che i risultati danno ragione a questo modo di procedere. Ciononostante, la SECO ha la facoltà di verificare ed eventualmente modificare le condizioni generali per la promozione dei progetti più rischiosi.

8

Creare incentivi e strumenti atti a generare e promuovere più progetti che contribuiscano allo sviluppo sostenibile.

L'adozione di nuovi incentivi potrebbe favorire i progetti che sviluppano nuove prospettive e iniziative contribuendo significativamente a uno sviluppo sostenibile. Tali progetti potrebbero essere sostenuti ad esempio con contributi federali più elevati.

La SECO e i Cantoni si sono dichiarati d'accordo con la raccomandazione. La SECO ha elaborato un documento programmatico per la NPR 2024+ con il quale stabilisce il contributo della NPR all'attuazione della SSS 2030, propone obiettivi concreti di sostenibilità, indicatori e valori target e concretizza la procedura di svolgimento nell'ambito dei programmi attuativi. Quindi, il documento programmatico propone anche di sostituire la precedente valutazione di sostenibilità ex-ante (ad es. Bussola 21) con una nozione globale di sostenibilità.

9

Approfondire a livello federale e cantonale la discussione intersettoriale dei programmi di attuazione.

Le varie politiche settoriali (pianificazione del territorio, ambiente, energia, ecc.) presentano inevitabilmente priorità diverse e obiettivi contrastanti. Il loro coordinamento con la NPR permette di affrontare e ridurre fin dall'inizio i conflitti di obiettivi. Un sostegno più esteso consente anche di sfruttare le sinergie. La valutazione ha rilevato che il coordinamento settoriale potrebbe essere migliorato attraverso una discussione più ampia dei programmi di attuazione.

➤ La SECO e i Cantoni si sono dichiarati parzialmente d'accordo con la raccomandazione. Il coordinamento tra Confederazione e Cantoni è stato costantemente rafforzato negli ultimi anni e la collaborazione sulle questioni importanti è stata completa (Conferenza dei servizi specializzati, gruppi di lavoro, Gruppo di accompagnamento per le regioni di montagna, Rete nazionale sviluppo territoriale coerente, serie di discussioni pubbliche virtuali «Occhiata sulla NPR 2024+», ecc.). Tra uffici federali e tra servizi settoriali cantonali il coordinamento è essenziale e può essere anche intensificato in base ai temi e/o temporaneamente. Occorre tuttavia trovare il giusto equilibrio per quanto riguarda l'impiego delle risorse, in particolare per i programmi intercantonali (ad es. Arc Jurassien, ARISO). Questo alla luce del fatto che anche in futuro la NPR rimarrà uno strumento di politica economica.

10

Migliorare il coordinamento tra i vari strumenti della NPR e la cultura dell'apprendimento per tutti gli strumenti

Il sistema di conoscenze della NPR è ben consolidato e mantiene sempre un grande potenziale. La valutazione ha però evidenziato che i progetti NPR ordinari, i RIS, le cooperazioni transfrontaliere e i programmi speciali operano fianco a fianco, ma interagiscono poco fra loro. Lo scambio di esperienze tra promotori e servizi di promozione della NPR va intensificato.

➤ La SECO e i Cantoni si sono dichiarati d'accordo con la raccomandazione. Gli eventi e i corsi per il networking e per l'elaborazione e il trasferimento delle conoscenze sono una componente importante del sistema delle conoscenze. In primo piano deve esservi sempre il vantaggio concreto delle offerte per i gruppi target, ma anche le esigenze specifiche (ad es. per Interreg o RIS) devono poter essere affrontate tenendo conto dei bisogni.

11

Analizzare l'efficacia dei RIS per le aree rurali e migliorare il coordinamento con altri strumenti di promozione.

I RIS sono valutati complessivamente in modo positivo, ma la loro efficacia, soprattutto nelle aree rurali periferiche, rimane poco chiara. Inoltre, nelle catene del valore industriali delle città e dei centri rurali sono in corso anche altri programmi d'innovazione. Ci sono quindi molti punti di convergenza con altri strumenti di promozione dei Cantoni, ma anche della Confederazione, come Innosuisse, i parchi dell'innovazione di Switzerland Innovation o Innotour. Le convergenze, le complementarità, ma anche le eventuali lacune nel campo dell'innovazione vanno chiarite.

➤ La SECO e i Cantoni si sono dichiarati d'accordo con la raccomandazione. Nel 2021/22 la SECO parteciperà a uno studio dell'OCSE sull'innovazione nelle zone rurali che comprenderà, tra l'altro, un'analisi approfondita dell'impatto dei RIS su tali zone e formulerà raccomandazioni per un loro ulteriore sviluppo. Nel 2018 il Consiglio federale ha riaffermato la politica d'innovazione decentralizzata nella «Visione d'insieme della politica d'innovazione» (13.3073_Po_Derder_Bericht), portando a un sistema di innovazione vario, stabile e agile, ma anche complesso. I RIS rappresentano una risposta regionale per chiarire le interfacce nell'ambito dell'innovazione e le questioni di complementarità tematica, ovvero per colmare il deficit di know-how dove necessario.

12

Comunicare in modo più trasparente come vengono assegnati i fondi federali NPR agli strumenti e ai servizi di promozione.

La logica di assegnazione dei fondi NPR ai vari programmi, strumenti e servizi di promozione non è ben chiara. Una giustificazione formale dei motivi di assegnazione migliora la comprensione delle priorità dei diversi programmi.

➤ La SECO e i Cantoni si sono dichiarati d'accordo con la raccomandazione. La SECO ha già preso in esame delle varianti per meglio ancorare l'allocatione dei fondi a parametri e indici statistici (ad es. numero di posti di lavoro e numero di abitanti, dimensioni del perimetro). I risultati, tuttavia, non sempre riflettono adeguatamente la ponderazione politica della NPR e quindi nemmeno la disponibilità a pagare e altre condizioni differenti nei perimetri (cantionali). La SECO avrà cura di esporre più chiaramente le ragioni dell'allocatione dei fondi. I programmi di attuazione della NPR sono già pubblicati e possono essere consultati sul sito web di regionsuisse: [Programmi di attuazione | Sviluppo regionale | regionsuisse](#)

13

Aumentare gli aiuti finanziari per i contributi a fondo perso, che sono molto richiesti.

I contributi a fondo perso sono sfruttati meglio rispetto ai mutui. Questi ultimi hanno perso attrattiva con il forte abbassamento dei tassi d'interesse e potrebbero essere meno richiesti a causa dei problemi di capitale proprio dovuti alla pandemia COVID-19 che affliggono il settore del turismo.

- + La SECO e i Cantoni si sono dichiarati d'accordo con la raccomandazione. Un aumento moderato dei contributi a fondo perso è giustificato se gli elementi validati dalle misure pilota per le regioni di montagna vengono integrati nella NPR.

14

Utilizzare i «fondi per piccoli progetti» dei Cantoni per realizzare progetti minori a condizioni agevolate.

La valutazione indica che tra il 2016 e il 2020 un totale di 120 progetti è stato finanziato con un contributo federale inferiore a 10 000 franchi. Per tali microprogetti, lo sforzo richiesto per una promozione NPR sembra eccessivo. Questi progetti andrebbero gestiti con procedure di assegnazione più semplici.

- + La SECO e i Cantoni si sono dichiarati parzialmente d'accordo con la raccomandazione. I progetti con un volume finanziario ridotto possono certamente essere giustificati, per cui non è utile definire un limite inferiore per il volume d'investimento. È competenza dei Cantoni stabilire requisiti inferiori per la presentazione e la rendicontazione dei progetti di piccole dimensioni. La SECO richiede soltanto un inserimento sintetico nella banca dati CHMOS. Spetta ai singoli Cantoni decidere se istituire un fondo speciale per i «piccoli progetti». La SECO fa notare che un fondo speciale rappresenterebbe un elemento supplementare che andrebbe ad aumentare la complessità della NPR.

15

Semplificare e standardizzare la valutazione e l'utilizzo sistematici dei dati CHMOS.

La banca dati CHMOS serve alla Confederazione e ai Cantoni come strumento di controlling. I dati raccolti sono considerati importanti dalle parti interessate, ma l'onere richiesto appare elevato. Tuttavia, c'è ancora del potenziale di miglioramento: le informazioni contenute nella banca dati vanno rese più accessibili e valutabili.

🇨🇭 La SECO e i Cantoni si sono dichiarati d'accordo con la raccomandazione. CHMOS si è evoluto da mero strumento di controlling finanziario a strumento di reporting completo e viene costantemente perfezionato con il coinvolgimento dei servizi specializzati NPR. Le valutazioni standardizzate si basano sui bisogni della SECO e dei Cantoni. In fase di perfezionamento, la SECO farà in modo di sviluppare ulteriori opzioni di valutazione. Anche se la qualità dei dati è migliorata costantemente negli ultimi anni, la SECO ritiene che vi sia ancora margine di miglioramento al riguardo.

Team di valutazione e combinazione di metodi

Il team di valutazione comprendeva rappresentanti di tre istituzioni:

KEK – CDC (responsabilità principale): Kathrin Frey, Dieter Zürcher, Niels Rump, Marina Häusermann, Amélie Pestoni e Markus Engler

Institut für Public Governance (IMP-HSG): Kristina Zumbusch e Pietro Beritelli

Sags (design dell'informazione e comunicazione visiva): Robert Diener e Miriam Torres

Da parte della SECO, la valutazione è stata condotta dal settore Politica regionale e d'assetto del territorio della Direzione per la promozione della piazza economica. La responsabilità del coordinamento generale è stata affidata a Ueli Ramseier.

La valutazione è stata effettuata con un'ampia gamma di metodi qualitativi e quantitativi. Si è fatto riferimento principalmente alla documentazione disponibile, come la legge federale sulla politica regionale, i 22 programmi di attuazione cantonali ed entrambi quelli intercantonali, studi e altre rilevazioni di dati ^[4].

Gli ulteriori metodi di rilevazione empirica adottati sono costituiti dai seguenti elementi:

1. la sintesi delle valutazioni parziali della NPR e i cinque audit dei sistemi di innovazione regionali;
2. le interviste semi-strutturate con rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni (31);
3. sei gruppi target con i servizi di attuazione della NPR;
4. una commissione di esperti consultata due volte;
5. un sondaggio online tra 198 membri di servizi di attuazione della NPR (con un riscontro soddisfacente del 52 %);
6. la valutazione quantitativa della banca dati di controlling e reporting NPR (CHMOS) e di altri dati finanziari della SECO;
7. cinque casi di studio cantonali (AI, FR, GR, JU e VS) con una combinazione di diversi metodi, in particolare 20 interviste e sei gruppi target con promotori di progetti; e
8. una valutazione selettiva di dati provenienti dal monitoraggio regionale di regionsuisse per i casi di studio.

Come strumento di base per la valutazione teorica è inoltre stato ricreato un modello d'impatto. La valutazione è stata concepita dalla SECO quale processo di apprendimento. In quest'ottica, il 26 agosto 2021 si è tenuto a Berna un evento formativo con i servizi di attuazione della NPR coinvolti.

In parallelo sono stati condotti diversi studi preparatori che sono serviti tra l'altro a definire le basi teoriche della NPR o a verificare la sostenibilità economica dei mutui, anch'essi considerati nella valutazione. Le massicce restrizioni adottate a partire dalla primavera 2020 per far fronte alla pandemia hanno avuto pesanti ripercussioni sul settore del turismo. In questo senso, il 2020 è stato anche per la NPR un anno straordinario.

Fonte:

- [1] [Legge federale sulla politica regionale \(SR 901.0, 2006, stato 1° gennaio 2013\)](#)
- [2] [Sito web della SECO sulla NPR](#)
- [3] Piattaforma per lo sviluppo regionale in Svizzera: [regionsuisse](#)
- [4] KEK – CDC, IMP-HSG e sags (2021): [Valutazione del programma pluriennale della Nuova politica regionale della Confederazione](#)
- [5] Mayer, Heike; Meili, Rahel; Morrison Arnault (2021): Theorien und Ansätze der Regionalentwicklung: Eine Anwendung auf die Neue Regionalpolitik (NPR) der Schweiz
- [6] SECO (2020): [Libro Bianco sulla politica regionale](#)
- [7] Consiglio federale svizzero (2021): [Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030](#)
- [8] SECO (2021): [Nachhaltigkeit in der NPR – Positionspapier](#)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR
Segreteria di Stato dell'economia SECO

Editor ©2021 Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WBF, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, 3003 Berne
Authors KEK – CDC (Hauptverantwortung)
Institut für Public Governance (IMP-HSG)
Design Sags GmbH



sags