

Su incarico dell'Ufficio federale  
della sanità pubblica (UFSP)

---

# Valutazione della efficacia delle politiche locali dell'alcol - uno studio comparativo di casi

Executive summary

Matthias Peters  
Bettina Wapf

Luglio 2006

---

---

## Impressum

Numero contratto:	05.000642 / 2.2502.-25
Periodo:	1° maggio 2005 - 31 luglio 2006
Periodo di rilevamento dei dati:	da settembre 2005 a aprile 2006
Direzione del progetto di valutazione nell'UFSP:	Herbert Brunold, Centro Competenze Valutazione (CCE, Centre de Compétences en Evaluation) nella Sezione politica di ricerca, valutazione e rendiconto dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP).
Metavalutazione:	Questo rapporto è stato oggetto di una metavalutazione da parte del Centro Competenze Valutazione (CCE). La metavalutazione (controllo di qualità etico e scientifico di una valutazione) si fonda sugli standard di valutazione della SEVAL (Società svizzera di valutazione).
Riferimento:	Centro Competenze Valutazione (CEE) presso l'Ufficio federale della sanità pubblica. <a href="mailto:evaluation@bag.admin.ch">evaluation@bag.admin.ch</a> <a href="http://www.health-evaluation.admin.ch">www.health-evaluation.admin.ch</a>
Proposta di citazione:	Peters M., Wapf B. (2006): Valutazione della efficacia delle politiche locali dell'alcol - uno studio comparativo di casi. Executive summary, econcept su incarico dell'Ufficio federale della sanità pubblica, Centro Competenze Valutazione, luglio 2006, Zurigo.

# Sommario

<b>Abstract</b> .....	<b>I</b>
<b>1 Introduzione</b> .....	<b>1</b>
1.1 Il progetto.....	1
1.2 Incarico di valutazione e scenario .....	2
1.2.1 Compito e obiettivo della valutazione .....	2
1.2.2 Quesiti centrali della valutazione .....	2
<b>2 Metodologia</b> .....	<b>3</b>
2.1 Impostazione della valutazione .....	3
2.2 Impianto della ricerca .....	4
2.3 Impostazione del confronto .....	4
2.4 Rilevazione dei dati .....	5
2.5 Limiti della valutazione .....	5
<b>3 Risultati</b> .....	<b>5</b>
3.1 Risposte ai quesiti della valutazione.....	6
3.1.1 Quali condizioni (contestuali) influenzano la partecipazione al progetto?.....	6
3.1.2 Quali politiche dell'alcol sono il risultato del processo di sviluppo?.....	6
3.1.3 In quale misura le politiche locali dell'alcol sono parte di una "politica integrale delle dipendenze"? .....	6
3.1.4 Qual è l'effetto dell'attuazione di una politica locale dell'alcol? .....	6
3.1.5 Insegnamenti derivanti dagli studi di casi dei Comuni non più interessati e non partecipanti .....	7
3.2 Giudizio sulle politiche locali dell'alcol .....	7
3.2.1 Giudizio dal punto di vista politologico .....	7
3.2.2 Giudizio riferito all'obiettivo centrale d'attuazione del progetto .....	8
3.2.3 Giudizio riguardo ai cambiamenti concreti di contesto.....	8
3.2.4 Giudizio dal punto di vista dell'attuazione della tutela della gioventù .....	8
3.2.5 L'effetto di trascinamento .....	8
<b>4 Conclusioni</b> .....	<b>9</b>
<b>5 Raccomandazioni</b> .....	<b>12</b>

## Abstract

Promuovere lo sviluppo delle politiche locali dell'alcol è uno degli obiettivi del progetto "I comuni si attivano!". Lo scopo è di formulare e sostenere a livello comunale lo sviluppo di politiche locali dell'alcol e, in tal modo, generare impegni nell'affrontare la problematica dell'alcol, con riferimento in particolare al consumo di alcol a rischio da parte dei giovani. La direzione del progetto "I comuni si attivano!" è affidata a Radix Promozione della salute su incarico dell'Ufficio federale della sanità pubblica e della Regia federale degli alcool.

La valutazione si propone di raccogliere informazioni su come agiscono (e se agiscono) le politiche locali dell'alcol e quali condizioni contestuali o quali interventi di accompagnamento sono utili per la loro efficacia. Inoltre, si devono trarre i fondamenti decisionali per migliorare la concezione e l'implementazione delle politiche locali dell'alcol. Nel quadro di un'analisi comparativa degli studi di casi, sono stati eseguiti 13 studi di casi.

La valutazione dimostra che finora sono solo pochi gli interventi attuati e che il loro effetto è limitato. Il progetto ha attivato a stento la formulazione e l'implementazione di politiche locali dell'alcol in senso politologico. Il progetto "I comuni si attivano!" si prefiggeva chiaramente di dare il via alle politiche locali dell'alcol, ma ha perseguito questo obiettivo con insufficiente sistematicità e coerenza. Il progetto non ha attuato coerentemente l'approccio della *policy*.

Sulla scorta di questi risultati, sono state formulate le seguenti raccomandazioni:

- l'Ufficio federale della sanità pubblica, nelle domande di progetto richiede la formulazione di una teoria programmatica per il progetto;
- l'Ufficio federale della sanità pubblica, nel quadro dell'applicazione della sua politica di prevenzione (nel campo delle dipendenze), verifica - in linea di massima e con riferimento a singoli casi - altri dispositivi delle autorità;
- l'Ufficio federale della sanità pubblica riconsidera, in linea di massima e con riferimento al singolo caso, di riconsiderare il sostegno, passando dal sostegno alle iniziative per la salute al sostegno offerto a politiche esistenti e implementate.

### Parole chiave

Valutazione, analisi della politica, prevenzione dell'alcol, politica di prevenzione dell'alcol, politica locale dell'alcol, prevenzione, "I comuni si attivano!", prevenzione vicina ai Comuni, community setting

# 1 Introduzione

## 1.1 Il progetto

La direzione del progetto "I comuni si attivano!" è affidata a Radix Promozione della salute. L'obiettivo del progetto è sostenere a livello comunale lo sviluppo di politiche locali dell'alcol e, in tal modo, produrre impegni nell'affrontare la problematica dell'alcol, in particolare con riferimento al consumo di alcol a rischio da parte dei giovani. Nel quadro del programma sull'alcol 1999-2002 "Che ci cavi?" del Consiglio federale, negli anni 2000-2002 il progetto è stato costituito ed eseguito come progetto pilota. I patrocinatori del programma sono stati l'Ufficio federale della sanità pubblica e la Regia federale degli alcool. Da allora il progetto "I comuni si attivano!" è stato proseguito.

Gli **effetti** perseguiti da "I comuni si attivano!" sono descritti come segue nella domanda di progetto di Radix (pagina 9):

*Le politiche dell'alcol nei comuni producono impegno politico e accettazione, nonché fondamenti vincolanti nell'ambito della prevenzione dell'alcol come contributo alla riduzione del consumo a rischio di alcol (in particolare del consumo di alcol a rischio episodico nelle persone giovani).*

Nei **criteri della politica locale dell'alcol**, conformemente alla domanda di progetto, da un lato sono menzionate le condizioni strutturali, dall'altro i criteri relativi ai contenuti, come l'orientamento su fabbisogno ed esigenze locali:

*Condizioni strutturali, criteri*

- Impegno: il consiglio comunale delibera lo sviluppo di una politica locale dell'alcol, impartisce a un membro delle autorità il compito di dirigere il progetto, approva l'attuazione delle relative misure e mette a disposizione le risorse necessarie.
- Ancoraggio: l'esecutivo comunale predispone l'ancoraggio a lungo termine di almeno un intervento di politica dell'alcol nelle strutture corrispondenti del Comune.

*Orientamento contenutistico su fabbisogno ed esigenze locali, criterio*

- *Trasparenza dei contenuti, orientamento degli interventi di politica dell'alcol sulla situazione locale, elaborazione di soluzioni su misura in base a un'analisi della situazione.*

## 1.2 Incarico di valutazione e scenario

### 1.2.1 Compito e obiettivo della valutazione

Nel **capitolato d'oneri** dell'UFSP lo scopo è descritto nel modo seguente:

*L'Ufficio federale della sanità pubblica affida l'incarico di una valutazione esterna e coinvolge i propri partner (RFA, Radix) in tutte le attività, inclusa l'utilizzazione dei risultati.*

*La valutazione si propone di **raccogliere informazioni** su come agiscono (e se agiscono) le politiche locali dell'alcol e quali condizioni contestuali o quali interventi di accompagnamento sono utili per la loro efficacia. Inoltre, si devono trarre **i fondamentali decisionali** per migliorare la concezione e l'implementazione delle politiche locali dell'alcol.*

### 1.2.2 Quesiti centrali della valutazione

Prendendo le mosse dalla definizione dell'obiettivo del progetto, nel capitolato d'oneri sono formulati i seguenti quesiti ai quali deve rispondere la valutazione.

- 1a. Quali condizioni (contestuali) hanno un influsso positivo/negativo determinante su:
  - disponibilità di un Comune a sviluppare una politica dell'alcol;
  - sviluppo di una politica dell'alcol a livello di Comune?
- 1b. Quali politiche dell'alcol sono il risultato di questo processo di sviluppo?
- 1c. In quale misura le politiche locali dell'alcol sono parte di una "politica integrale delle dipendenze" a livello di Comune?
2. Quali effetti ha l'attuazione di una politica dell'alcol a livello di Comune? Ovvero: se viene introdotta una politica dell'alcol nel Comune x (*output*), che cosa viene concretamente messo in azione (*outcome*)?
  - a) Come e con quale risultato si configura l'esecuzione di questa *policy*? Quali impegni sono contratti? Come si configura l'ancoraggio alle strutture del Comune? ...
  - b) Inoltre, interessa se casomai sono accertabili effetti imprevisti sulla base della politica dell'alcol decisa a livello di Comune.

I quesiti della valutazione si limitano soltanto a uno dei quattro obiettivi d'attuazione perseguiti dal progetto, ovvero: "Le politiche dell'alcol nei comuni producono impegno politico e accettazione, nonché fondamenti vincolanti nell'ambito della prevenzione dell'alcol come contributo alla riduzione del consumo di alcol a rischio (in particolare del consumo di alcol a rischio episodico nelle persone giovani)" (Domanda di progetto Ra-

dix 2005). Inoltre, la tematica richiamata dal quesito 1c non è un obiettivo del progetto "I comuni si attivano!".

Oggetto della valutazione è pertanto lo sviluppo delle politiche locali dell'alcol nei Comuni e non in primo luogo il progetto "I comuni si attivano!" nel suo insieme.

## 2 Metodologia

### 2.1 Impostazione della valutazione

Noi scegliamo un'impostazione della valutazione supportata dalla teoria. In tal modo, un programma o un progetto può essere compreso globalmente e nel suo riferimento contestuale.

La valutazione con un supporto teorico si basa su una comprensione contestuale o globale di un programma o progetto. Non consente solamente di valutare le prestazioni di un programma, bensì aiuta anche a capire come e perché un programma ha o non ha successo.

Beery et al. (2005)<sup>1</sup> tracciano un quadro concettuale che illustra il processo di transizione di un'iniziativa comunale per la sanità verso la durabilità e che impieghiamo per la presente valutazione.

Per valutare la **durabilità della collaborazione** o della partnership servono i criteri seguenti:

- direzione, gestione, struttura
- membri
- focus, attività
- networking

La **durabilità delle attività** è misurata sulla scorta dei seguenti criteri:

- programmi, servizi
- influsso sulla politica
- modifica dell'ambiente

---

<sup>1</sup> Beery W.L., Senter S., Cheadle A., Greenwald H.P., Pearson D., Brousseau R., Nelson G.D. (2005): Evaluating the Legacy of Community Health Initiative. A Conceptual Framework and Example from the California Wellness Foundation's Health Improvement Initiative. American Journal of Evaluation, Vol. 26 No. 2, June 2005 (150–165).

- modifica del sistema
- monitoraggio, valutazione
- prodotti, materiali

L'approccio determinante per una valutazione consiste, nel presente caso, in un confronto **situazione ideale-situazione reale**. Noi esaminiamo che cosa hanno intrapreso i Comuni nel quadro di "I Comuni si attivano!" e lo confrontiamo con ciò che è rimasto al momento della valutazione.

## 2.2 Impianto della ricerca

È stata eseguita una **analisi comparativa di studi di casi** (complessivamente 13 studi di casi). Oltre ai Comuni che hanno concluso il progetto o lavorano nel progetto, sono stati esaminati Comuni che hanno manifestato interesse e che avevano contatti con il progetto, ma poi hanno rinunciato a parteciparvi. Inoltre, come gruppo di controllo, sono stati esaminati Comuni che non si sono mai interessati al progetto e non vi hanno partecipato.

Dal gruppo di 18 Comuni (stato: aprile 2005), che hanno **deliberato una politica locale dell'alcol** ne sono stati selezionati quattro. A questi si è aggiunto un altro Comune, che ha concluso il progetto entro il momento della valutazione. Sono i seguenti: Richterswil ZH, Glarus GL, Gemeindeverbund Werdenberg SG, Möhlin AG e Vevey VD.

Dei 48 Comuni (stato: aprile 2005), che **stanno sviluppando una politica dell'alcol** sono stati scelti i tre Comuni seguenti: Pfäffikon ZH, Yverdon-les-Bains VD e Mendrisio TI.

Dei sette Comuni **che non erano più interessati** al progetto, ne sono stati esaminati tre: Uetikon ZH, Häggenschwil SG e la regione Neckertal SG. Come gruppo di controllo, dal gruppo rimanente dei 409 **Comuni non partecipanti** (stato: aprile 2005), **sono stati esaminati** due casi. Si tratta dei Comuni Spiez BE e Aadorf TG.

## 2.3 Impostazione del confronto

La valutazione della durabilità nei progetti portati a termine avviene in un confronto tra l'entità e la portata della collaborazione e delle attività durante la fase del progetto e all'inizio del 2006.

Nel caso di progetti non ultimati, questo confronto avviene tra le strutture e le misure pianificate o deliberate e quelle realizzate al momento della valutazione.

## 2.4 Rilevazione dei dati

Dal momento che sono stati eseguiti e confrontati studi di casi, in primo luogo hanno trovato impiego i metodi qualitativi. Questi sono orientati in base alle condizioni attuali e ai progetti concreti. Accanto alle analisi di documenti, sono state effettuate 67 interviste incentrate sul problema, delle quali 34 personali e 33 telefoniche. In dieci casi è stata eseguita una seconda serie successiva di interviste telefoniche. La rilevazione dei dati è avvenuta prevalentemente nell'autunno e nell'inverno 2005, all'inizio del 2006 sono state eseguite rilevazioni aggiuntive per gli sviluppi più recenti.

## 2.5 Limiti della valutazione

L'impostazione scelta dello studio comparativo di casi consente di fare un bilancio dettagliato della situazione nei Comuni esaminati. Si tratta di un'impostazione di ricerca di tipo qualitativo, che non segue il principio della rappresentatività statistica o quantitativa.

Ad essere perseguita è la rappresentatività qualitativa o la rappresentatività del contenuto. Ciò significa che viene registrata l'intera ampiezza contenutistica dell'oggetto della ricerca. Parimenti, si parla di esemplarità come condizione paradigmatica sotto l'aspetto del contenuto. Sulla base del metodo di selezione scelto e dell'impostazione di ricerca, le affermazioni possono essere ritenute valide nel senso qualitativo. Ciò significa che dai risultati degli studi di casi negli otto Comuni non si possono trarre conclusioni in senso statistico sugli altri Comuni non esaminati. Ma i risultati possono essere generalizzati dal punto di vista argomentativo.

# 3 Risultati

Nel capitolo seguente prima di tutto è data risposta ai quesiti della valutazione, quindi esprimiamo un giudizio sulle politiche locali dell'alcol, nate nel quadro del progetto, da diverse angolazioni, e infine consideriamo l'effetto di trascinamento.

## **3.1 Risposte ai quesiti della valutazione**

### **3.1.1 Quali condizioni (contestuali) influenzano la partecipazione al progetto?**

Nei Comuni esaminati, è stato possibile individuare soprattutto due condizioni che hanno esercitato un influsso positivo sulla disponibilità a partecipare a "I comuni si attivano!": la presenza di un attore singolo impegnato e la pressione del problema legato a giovani e alcol. La presenza di un attore impegnato ha avuto un effetto positivo sullo sviluppo di una politica dell'alcol: esattamente come la presenza di strutture adeguate per l'attuazione di "I comuni si attivano!".

### **3.1.2 Quali politiche dell'alcol sono il risultato del processo di sviluppo?**

Gli interventi negli otto Comuni esaminati si sono focalizzati sulla tutela della gioventù nel campo dell'alcol, soprattutto negli esercizi pubblici e nei punti vendita, in parte anche in occasione di feste o manifestazioni. Tutti i Comuni lavorano attraverso informazione e sensibilizzazione, molti con impegno di carattere vincolante e controlli nonché con misure esecutive (acquisti a scopo di test).

I tre criteri formulati da Radix per una politica dell'alcol sono parzialmente soddisfatti: con una sola eccezione, l'analisi della situazione è stata realizzata in tutti i Comuni, anche se documentata solo in parte. L'impegno è stato prevalentemente conseguito. L'ancoraggio della politica dell'alcol deliberata è avvenuto solo limitatamente.

### **3.1.3 In quale misura le politiche locali dell'alcol sono parte di una "politica integrale delle dipendenze"?**

Nella maggioranza dei Comuni esaminati, le misure di politica dell'alcol sviluppate nel quadro di "I comuni si attivano!" non sono inserite in una politica completa delle dipendenze o lo sono solo parzialmente. Tuttavia, non era questo l'obiettivo del progetto.

### **3.1.4 Qual è l'effetto dell'attuazione di una politica locale dell'alcol?**

L'esecuzione degli interventi deliberati negli otto Comuni non crea problemi. Tuttavia, dalla molteplicità di misure prese nella fase del progetto, dopo la conclusione del progetto quasi sempre ne sono state adempiute solo poche. Queste riguardano per la maggior parte la tutela della gioventù, la cui accettazione generale è elevata. Anche impegno e ancoraggio sono prevalentemente presenti.

L'obiettivo del progetto, di ancorare almeno un intervento a lungo termine, nei Comuni esaminati è stato raggiunto. Tuttavia, si tratta di interventi di portata limitata, con finalità non specifica o senza controlli. Riteniamo dunque scarso il loro effetto.

In due Comuni sono stati osservati effetti positivi non intenzionali.

### **3.1.5 Insegnamenti derivanti dagli studi di casi dei Comuni non più interessati e non partecipanti**

I cinque Comuni non più interessati e i due Comuni non partecipanti sono in parte già sulla strada che persegue il progetto "I comuni si attivano!" e hanno parzialmente realizzato l'impostazione politica.

## **3.2 Giudizio sulle politiche locali dell'alcol**

Riassumendo i risultati illustrati, valutiamo qui di seguito gli interventi realizzati o le cosiddette politiche locali dell'alcol da quattro angolazioni differenti.

### **3.2.1 Giudizio dal punto di vista politologico**

In scienze politiche, il concetto *policy* è utilizzato per sottolineare la dimensione *contenutistica*. Si tratta di *contenuti politici* che devono essere resi vincolanti a livello generale per determinati interessi, compiti o soluzioni di problemi.<sup>2</sup> Invece, *polity* designa la dimensione strutturale, formale e istituzionale della politica.

I lavori del progetto nell'ambito dell'*agenda setting* hanno dimostrato di avere successo anche quando nei Comuni esaminati – con una sola eccezione – il consumo eccessivo di alcol era già stato tematizzato in modo diverso. Sul piano della formulazione della politica e dell'implementazione della politica stessa, le misure scaturite o le cosiddette politiche locali dell'alcol sono riuscite a bastare ai criteri politologici solo a livello di impostazione. Ciò che è stato elaborato nei Comuni esaminati può a malapena essere definito come politica.

---

<sup>2</sup> Patzelt W. J. (1997): Einführung in die Politikwissenschaft. Passau, Richard Rothe Verlag.

### **3.2.2 Giudizio riferito all'obiettivo centrale d'attuazione del progetto**

Radix illustra l'effetto centrale perseguito dal progetto nella domanda di progetto, inteso come uno dei quattro obiettivi d'attuazione, come segue: *"Le politiche dell'alcol nei comuni producono impegno politico e accettazione, nonché fondamenti vincolanti nell'ambito della prevenzione dell'alcol come contributo alla riduzione del consumo di alcol a rischio (in particolare del consumo di alcol a rischio episodico nelle persone giovani)"*.

Gli interventi ancorati nei Comuni esaminati si possono considerare solo in misura limitata come politiche dell'alcol. L'obiettivo d'attuazione centrale - sta a dire l'effetto che si prefigge il progetto - sul quale si focalizzano i quesiti della valutazione, ovvero stimolare le politiche locali dell'alcol, è stato conseguito solo a livello di impostazione.

### **3.2.3 Giudizio riguardo ai cambiamenti concreti di contesto**

Il progetto può anche essere giudicato chiedendosi che cosa è cambiato davvero nei Comuni sulla base del progetto.

Il progetto "I comuni si attivano!" ha provocato cambiamenti intermedi in due dei cinque Comuni con "politica dell'alcol conclusa". La maggior parte dei cambiamenti hanno portato a un rafforzamento della tutela della gioventù.

### **3.2.4 Giudizio dal punto di vista dell'attuazione della tutela della gioventù**

Abbiamo visto che l'attenzione delle "politiche dell'alcol" o degli interventi realizzati nei Comuni esaminati e operanti fino ad oggi è focalizzata sulla tutela della gioventù. La tutela della gioventù nel campo dell'alcol è, come menzionato, chiaramente disciplinata dal punto di vista legislativo.

L'attuazione coerente della tutela della gioventù non è assicurata in modo duraturo in nessuno dei Comuni esaminati.

### **3.2.5 L'effetto di trascinamento**

Il progetto "I comuni si attivano!" nella maggior parte dei Comuni esaminati non ha attivato niente che non fosse già presente almeno in modo "rudimentale". L'effetto di trascinamento è considerevole.

Il progetto "I comuni si attivano!" ha tenuto conto delle risorse e strutture esistenti nei Comuni esaminati e le ha sfruttate e coinvolte per lo sviluppo delle misure. Questa creazione e sfruttamento di sinergie va valutata positivamente.

## 4 Conclusioni

Da quanto affermato emergono le seguenti conclusioni, le quali comportano delle riflessioni di validità generale. Occorre considerare che la valutazione non è rappresentativa in senso statistico, ma piuttosto in senso qualitativo (vedi capitolo 2.5):

1. La valutazione dimostra che nei cinque Comuni con una politica dell'alcol conclusa, formalmente è stato raggiunto l'obiettivo del progetto, ovvero ancorare a lungo termine almeno un intervento. Tuttavia in questo caso si tratta di interventi dalla portata ridotta, con finalità non specifica o senza controlli. Acquisti a scopo di test sono stati deliberati in due località, ma non sono stati ancorati a lungo termine. Ne sono risultate, quindi, soltanto misure con effetto limitato.
2. Gli interventi nei Comuni esaminati si focalizzano sulla tutela della gioventù, quindi sull'attuazione della politica esistente. Si può dire in modo incisivo che il progetto "I comuni si attivano!", che aveva la pretesa di promuovere le politiche dell'alcol, prima di tutto ha promosso l'esecuzione delle disposizioni di legge già in essere.

In breve: prevenzione al fine di migliorare l'esecuzione. Occorre mettere in dubbio che questo sia l'intento della politica di prevenzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica.

3. Il progetto ha accelerato con successo *l'agenda setting* nei Comuni esaminati, anche se (con un'eccezione) in tutti gli otto Comuni il consumo eccessivo di alcol dei giovani era già stato tematizzato. Tuttavia ha dato il via solo parzialmente alla formulazione e all'implementazione di politiche locali dell'alcol in senso politologico. Quindi ha soddisfatto solo in misura limitata le sue stesse pretese di stimolare la creazione di politiche locali dell'alcol.
4. Il progetto "I comuni si attivano!" aveva la chiara finalità di stimolare i Comuni a sviluppare politiche locali dell'alcol e di sostenerli in questo lavoro. Tuttavia ha perseguito questa finalità con insufficiente sistematicità e coerenza.

Nella documentazione del progetto non era specificato con sufficiente chiarezza che cosa significa sviluppare una politica locale dell'alcol, quali sono gli obiettivi possibili e come procedere nell'elaborazione; inoltre il dialogo con i Comuni è stato insufficiente. Mancava una logica programmatica o una teoria programmatica che avrebbero potuto facilitare la procedura ai Comuni.

Una teoria programmatica<sup>3</sup> descrive in che modo un programma - nel presente caso il progetto "I comuni si attivano!" - produce un effetto. La logica programmatica mostra in dettaglio quali interventi devono produrre quali effetti. Tutto questo tenendo ben ferme le relazioni tra risorse (*input*), attività di programma, output ed effetti (*outcome*), nonché il contesto. Vengono anche visualizzate le relazioni tra *outcome* immediati, a medio termine e a lungo termine. Questa logica contiene una gerarchia dell'effetto, criteri di successo, fattori influenti nonché attività e risorse per influenzare questi fattori.

5. A ciò si aggiunge che il progetto non aveva evidentemente nessuna teoria programmatica accuratamente formulata o esplicita in senso proprio. Questa avrebbe potuto mostrare quali passi sono necessari in dettaglio e quali ostacoli siano da superare per concepire il progetto, configurarlo e attuarlo.

Nel quadro di questa teoria programmatica, sarebbe stato necessario spiegare in che modo affrontare il fatto che ogni Comune sia già "incorporato" nei centri di consulenza regionale e in che modo è possibile risolvere le situazioni concorrenziali con altre offerte esistenti.

In questo modo si sarebbe potuto rispondere anche a un'altra domanda, ossia: limitarsi a una sostanza tiene conto abbastanza della realtà e della condizione del problema nei Comuni, nonché dei loro precedenti sforzi nella promozione della salute e della prevenzione, ed è necessario formulare una *policy*?

6. In considerazione del fatto che nei Comuni esaminati si sono avuti interventi, ma sono nate a malapena delle politiche locali dell'alcol, la presente valutazione può dire poco a proposito di quali condizioni e in quale misura le politiche locali dell'alcol possono contribuire a ridurre il del consumo di alcol e, quindi, producono un effetto preventivo.
7. Senza voler svilire le conclusioni riportate sopra, per ragioni di completezza e correttezza bisogna considerare la possibilità fondamentale che il progetto "I comuni si attivano!" possa sortire un effetto maggiore in condizioni modificate (per es. guida più chiara, durata maggiore del progetto).
8. A livello superiore, per esempio presso l'Ufficio federale della sanità pubblica come committente del progetto, bisogna porsi la questione fondamentale se l'impostazione, che vuole sostenere in anticipo i Comuni, sia ragionevole e serva effettivamente a raggiungere agli obiettivi prefissi. In riferimento al presente

---

3 Si veda ad esempio Funnell S. (2000a): Developing and Using a Program Theory Matrix for Program Evaluation and Performance Monitoring, in: New Directions for Evaluation, no. 87, Fall 2000. Funnell S. (2000b): Applications of Program Logic to Evaluation, Monitoring and Program Design, Paper presented at the AEA Conference, novembre 2000.

progetto, occorre domandarsi concretamente se i Comuni debbano essere sostenuti per sviluppare la propria politica locale dell'alcol. Si può senza dubbio immaginare di procedere in modo esattamente inverso: vengono sostenuti e seguiti quei Comuni che hanno già sviluppato una politica locale e, in tal modo, hanno dimostrato la loro volontà di agire. Nei casi concreti questo potrebbe significare dare sostegno ai Comuni all'esecuzione e al potenziamento della loro politica locale, aumentando così la durabilità.

In parole semplici, occorre domandarsi se e a quali condizioni nella prevenzione con i Comuni potrebbe avere più effetto un cambiamento dalla "impostazione di sovvenzione" verso una "impostazione di ricompensa".

9. Sempre a livello superiore, inoltre, parlando dal punto di vista politologico, bisogna porsi la questione del dispositivo delle autorità.

Il dispositivo delle autorità è parte integrante dei livelli di generazione e attuazione della politica nella realtà politica quotidiana (*policy-cycle*). Secondo Knoepfel e Bussmann (1997: 72) con dispositivo delle autorità si intende:<sup>4</sup>

*Si tratta della totalità delle decisioni politico-amministrative che concretizzano, sostituiscono o persino modificano il programma di gestione, attraverso la struttura amministrativa di attuazione di una politica. Ne fanno parte le decisioni sull'attribuzione di competenze, sulla costituzione di nuove competenze e sull'attribuzione della nuova politica ai rami amministrativi esistenti, sulle risorse finanziarie, personali, strumentali delle autorità responsabili, ma anche sulle strutture di costituzione ed esecuzione delle unità amministrative implicate.*

Trasposto ai quesiti della presente ricerca, ciò significa domandarsi chi deve fare che cosa nel quadro della politica di prevenzione dell'UFSP. Servono intermediari nazionali o si deve lavorare all'interno delle strutture già in essere, ovvero direttamente con i Cantoni? E in quale modo: mediante il supporto di incentivazioni o mediante il potenziamento delle strutture e dei processi esistenti?

Oppure, parlando dal punto di vista del *social marketing*: in che modo deve essere trasmessa ai Comuni l'idea di politiche locali dell'alcol o di politiche locali generali delle dipendenze? In che modo si devono configurare il "prodotto" e il suo prezzo (o il suo incentivo), attraverso quali canali deve essere distribuito e come si deve presentare la promozione?

---

<sup>4</sup> Knoepfel P., Bussmann W. (1997): Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt. In: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich und Peter Knoepfel (ed.): Einführung in die Politikevaluation. Basel: Helbling & Lichtenhahn, pag. 58-77.

## 5 Raccomandazioni

- L'Ufficio federale della Sanità pubblica richiede, in caso di domande di progetti, una teoria programmatica formulata in modo coerente per il progetto stesso. Questa mostra in che modo si devono ottenere gli effetti perseguiti dal progetto. Se il contenuto della domanda è attivare o sostenere direttamente progetti, come nel caso di "I comuni si attivano!", anche in questo caso va richiesta una teoria programmatica.
- L'Ufficio federale della sanità pubblica, nel quadro dell'applicazione della sua politica di prevenzione (nel campo delle dipendenze), verifica - in linea di massima e con riferimento a singoli casi - altri dispositivi delle autorità. A questo riguardo, la posizione di primo piano spetta allo sfruttamento delle strutture esistenti.
- L'Ufficio federale della sanità pubblica riconsidera, in linea di massima e con riferimento al singolo caso, di riconsiderare il sostegno, passando dal sostegno alle iniziative per la salute al sostegno offerto a politiche esistenti e implementate.