

## Messaggio su provvedimenti incrementanti l'adattabilità dell'economia svizzera a medio e lungo termine

del 6 luglio 1983

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci pregiamo di sottoporre alla vostra approvazione, mediante il presente messaggio, i progetti dei seguenti atti legislativi:

- una modificazione del decreto sull'aiuto finanziario alle regioni economicamente minacciate;
- un decreto che stanziava fondi suppletivi per l'aiuto finanziario suddetto;
- un decreto concernente altri versamenti al fondo d'aiuto agli investimenti;
- una modificazione della legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane;
- una modificazione della legge sulla concessione di fidejussioni nelle regioni montane;
- un decreto sulla garanzia contro i rischi delle innovazioni a favore delle aziende piccole e medie;
- un decreto istitutivo di mezzi finanziari concernenti la garanzia suddetta.

Vi proponiamo inoltre di togliere di ruolo la mozione e i postulati seguenti:

- |                         |  |
|-------------------------|--|
| 1981 P 81.356           | Politica regionale. Coordinamento<br>(N 9.10.81, Steinegger)                                 |
| 1981 P 81.503           | Aiuto alle regioni strutturalmente deboli. Bilancio intermedio (N 18.12.81, Borel)           |
| 1982 P 82.308           | Piccole e medie aziende. Garanzia contro i rischi delle innovazioni (N 25.6.82, Deneys)      |
| 1982 P 82.521           | Lotta contro la disoccupazione (S 16.12.82, Donzé)   |
| 1982/83<br>M e P 82.571 | Provvedimenti d'aiuto alle regioni economicamente minacciate (S 16.12.82, Piller; N 14.3.83) |
| 1983 P 82.502           | Regioni economicamente minacciate. Provvedimenti da adottare (N 14.3.83, Rothen)             |
| 1983 P 82.504           | Flessione dell'attività economica. Provvedimenti da adottare (N 14.3.83, Reimann)            |
| 1983 P 82.589           | Legge sull'aiuto agli investimenti. Segreterie regionali (S 9.6.83, Guntern)                 |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

6 luglio 1983

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Aubert

Il cancelliere della Confederazione, Buser

---

## Compendio

*Le rapide modifiche del quadro circostanziale nel quale si van svolgendo, su piano internazionale, le attività economiche, nonché l'accelerarsi dell'evoluzione tecnologica, obbligano l'intera economia elvetica ad affrontare compiti immani ed ardui. Per questa ragione vi abbiamo proposto, il 31 gennaio 1983, di adottare provvedimenti a breve termine intesi a sostenere l'impiego, creando così un aiuto indiretto volto a facilitare il processo di adattamento a medio e a lungo termine. Contestualmente abbiamo prospettato l'importanza, stante la nostra responsabilità nella prevenzione delle crisi, di poter prendere misure dirette a sostegno degli sforzi condotti innanzi dalla nostra economia per adattare le sue attività alle nuove condizioni. A questo fine, vi sottoponiamo qui precise proposte intese a modificare i provvedimenti di politica regionale in favore delle regioni economicamente minacciate e di quelle montane, nonché a istituire, nell'ambito nazionale, una garanzia contro i rischi dell'innovazione.*

*Lo sviluppo tecnologico e l'evoluzione economica internazionale, nonché la viepiù spiccata tendenza al protezionismo, svolgono effetti così variati da obbligare l'economia e la politica economica a reagire con grandissima duttilità. Nel nostro Stato federalista, dalla struttura economica caratterizzata dal predominio delle piccole e medie aziende, il mantenimento di un'economia equilibrata e produttiva svolge una funzione determinante. Promuovere la capacità d'adattamento è nel contempo un provvedimento volto a ben preparare l'avvenire. L'evoluzione tecnologica rapidissima di questi ultimi anni ha infatti, in taluni settori, posto in forse la predominanza del nostro Paese in quanto fabbricante di prodotti tecnologici d'avanguardia. Per questa ragione dobbiamo, stante l'indigenza svizzera di materie prime e di fonti energetiche, intensificare gli sforzi per mantenere la nostra competitività se vogliamo conservare la nostra posizione sui mercati mondiali. Gli ingenti sforzi dell'economia privata vanno completati da provvedimenti statali sussidiari.*

*Dati i costi della ricerca e dello sviluppo, nonché le esigenze connesse con la commercializzazione dei nuovi prodotti e dei nuovi procedimenti produttivi, gli sforzi fatti per innovare, diversificare la produzione e assicurarne la diffusione, nonché per rafforzare le basi tecnologiche dell'economia, si pongono come compito comune ed ingente degli operatori economici e dello Stato. Noi siamo consapevoli che il contributo statale dovrà sempre rimaner sussidiario e che postula la volontà dell'economia di strutturare autonomamente le proprie attività e di prendere le decisioni necessarie; ma per dominare la complessa problematica che va emergendo, occorre instaurare un modo di pensare e di agire globale, che integri nei processi economici tutti i diversi condendi provvedimenti. Il potenziamento della politica regionale e l'istituzione della garanzia contro i rischi dell'innovazione si completano vicendevolmente: mentre con la garanzia si mira a centralizzare il potenziale innovativo disponibile onde fomentare lo sviluppo di nuovi prodotti e ser-*

---

vizi, con i provvedimenti di politica regionale si mira ad incoraggiare la diversificazione delle regioni economicamente minacciate e ad attenuare le disparità interregionali. Noi consideriamo questi due versanti ugualmente necessari al rapido rafforzamento della nostra adattabilità economica. Un miglioramento del quadro basilare non può limitarsi a taluni provvedimenti d'aiuto, bensì deve instaurare tutto un clima favorevole alle innovazioni e agli investimenti. I provvedimenti che noi proponiamo dovranno dunque, parimenti, operare su tutto l'arco dei prossimi anni, in sinergia con gli sforzi specifici volti a migliorare la produttività economica, fermo restando il fatto che gli oneri amministrativi vanno mantenuti al minimo necessario.

Nel settore della politica regionale, vi presentiamo proposte intese a modificare e a completare vari provvedimenti in favore delle regioni economicamente minacciate e delle regioni montane.

Il decreto federale sugli aiuti finanziari in favore delle regioni economicamente minacciate è rapidamente divenuto un elemento chiave degli sforzi condotti innanzi in comune dalla Confederazione e dai Cantoni per promuovere e sviluppare le regioni la cui vita economica risulta affidata a una sola branca industriale. Le modificazioni che noi qui proponiamo tengono ovviamente conto di tutte le costatazioni sinora fatte. Tali modificazioni mirano a conferire ai mezzi d'intervento una maggiore duttilità, segnatamente separando le fideiussioni dai contributi al servizio degli interessi, a rafforzare le possibilità di sostenere progetti particolarmente interessanti sul piano tecnologico o su quello del mercato del lavoro, nonché a promuovere la consulenza tecnica.

La legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane è anch'essa un cardine dei provvedimenti di politica regionale in favore della montagna: si pone invero come lo strumento adeguato per assicurare il finanziamento residuo dello sviluppo infrastrutturale, asse portante nelle regioni di montagna. Queste regioni, anche in avvenire, necessiteranno di apporti finanziari ingenti per la loro attrezzatura infrastrutturale. Grazie a versamenti suppletivi al fondo, intendiamo assicurare a lungo termine una funzionale applicazione della legge sull'aiuto agli investimenti sì da portarla alla sua piena efficacia.

La concezione dello sviluppo economico delle regioni montane partiva dal concetto che lo sviluppo infrastrutturale avrebbe indotto l'insediamento di aziende industriali e terziarie. Ma la recessione economica mondiale ha intermesso questa sequenza causale ed ha conseguentemente vanificato tutte le speranze che si avevano all'inizio di creare nuovi impieghi in dette regioni. Per rafforzare l'impianto economico, ma specialmente il mercato del lavoro, risulta dunque necessario di dare impulsi suppletivi all'economia delle regioni montane: da un lato questi impulsi dovrebbero derivare dall'inclusione di terreni industriali nell'ambito d'applicazione della legge sull'aiuto agli investimenti e, dall'altro, dalla possibilità d'accordare contributi al servizio dell'

---

*interesse in virtù della legge sulla concessione di fideiussioni nelle regioni montane.*

*Il coordinamento tra i provvedimenti di politica regionale federale e gli altri provvedimenti federali assume una funzione capitale onde occorre rafforzarlo viepiù.*

*Adottando i due programmi d'impulso del 1978 e del 1982 si è avviato il tentativo di dominare i processi d'adattamento tecnologico rafforzando i provvedimenti volti a incrementare la ricerca economicamente motivata e a migliorare la base delle conoscenze e delle formazioni. Ma un'altra strozzatura è emersa durante gli anni settanta. Mentre l'offerta di fondi intesi a finanziare gli investimenti di innovazioni si è contratta, i bisogni di capitali per finanziare appunto le innovazioni sono aumentati nettamente. Di questa evoluzione autocontraddittoria soffrono in particolare le piccole e le medie aziende, particolarmente attive in tema di innovazioni. Tali difficoltà si manifestano anche all'atto della creazione di nuove imprese.*

*Dato che né le proposte del Direttorio dell'Unione svizzera del commercio e dell'industria (Vorort) né quelle dell'Associazione svizzera dei banchieri poterono essere realizzate, ai fini di facilitare il finanziamento delle innovazioni, e dato che altri tentativi dell'economia non sono riusciti a colmare le lacune nel finanziamento delle innovazioni, occorre far capo a soluzioni contemplanti la partecipazione dello Stato.*

*La presente proposta d'istituire una garanzia contro i rischi dell'innovazione in favore delle aziende piccole e medie parte essenzialmente dalle raccomandazioni della Commissione peritale «Capitale-rischio», nonché dai risultati della procedura di consultazione in merito al pertinente avamprogetto di legge. Una chiara maggioranza delle autorità e delle organizzazioni consultate si è pronunciata in favore dell'istituzione di questa garanzia. Elaborando il progetto, che vi presentiamo con il presente messaggio, si è tenuto conto del parere espresso dalle autorità e dalle organizzazioni consultate le quali, pur approvando il nuovo istituto, subordinavano il loro assenso alla modifica della forma giuridica del testo e alla limitazione della durata del decreto federale.*

*Gli sforzi già avviati in alcuni Cantoni per rimediare alla carenza di finanziamenti saranno parimente sostenuti e rafforzati dalla garanzia contro i rischi dell'innovazione che noi qui vi proponiamo. Il nuovo strumento si basa sul principio dell'assicurazione. Così non soltanto la conformità con il nostro regime d'economia di mercato resta salvaguardata, ma nel contempo la partecipazione della Confederazione viene limitata al minimo. La garanzia contro i rischi delle innovazioni si pone come una nuova base per un'efficace cooperazione tra operatori economici, prestatori di fondi, elaboratori di progetti fruenti di conoscenze specifiche e rappresentanti delle cerchie scientifiche. Questa vasta cooperazione deve consentire di sviluppare al meglio le attività della nostra economia nel settore dell'innovazione e di assicurare così la creazione di posti di lavoro.*

---

## Parte A

### Modificazione dei provvedimenti di politica regionale in favore delle regioni economicamente minacciate e delle regioni montane

#### 1 Introduzione

Il complesso degli strumenti federali di politica regionale, incardinato nella legge federale del 28 giugno 1974 sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (RS 901.1), è stato approntato per rafforzare le strutture economiche e dell'impiego nelle regioni marginalizzate e minacciate di spopolamento, nonché per attenuare le sfasature interregionali. Questo complesso di provvedimenti si radica nell'idea fondamentale di una crescita economica ininterrotta nelle regioni industriali sviluppate e presuppone che impulsi economici sufficientemente forti promanino da queste regioni centrali e si diffondano sin nelle regioni montane e nelle regioni marginali per stimolarne le potenzialità.

Tuttavia, con l'evoluzione congiunturale e strutturale recessiva dal 1974-75, questo insieme di premesse e di supposizioni è venuto a cadere; conseguentemente le finalità, e tutte le speranze connesse, sono state raggiunte molto parzialmente e si è riusciti solo a bloccare lo spopolamento di queste vaste aree o comunque a rallentarlo, nonché a mantenere le sfasature, testé accennate, entro limiti non troppo ampi. Ma il rafforzamento economico delle regioni montane e marginali non è stato ottenuto se non in misura insufficiente.

Già nel 1978, si è dunque dovuto prendere un primo provvedimento per rafforzare il potenziale di sviluppo dell'economia privata nelle regioni economicamente deboli e si è conseguentemente emanato il decreto federale sugli aiuti finanziari alle regioni economicamente minacciate (RS 951.93). Scopo di questa normativa era di aiutare le aziende vitali a realizzare progetti di rinnovamento e di diversificazione, partendo dalle infrastrutture già esistenti, o approntabili grazie all'aiuto della legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane. D'altro canto, questo decreto mira soprattutto a far sì che le regioni interessate abbandonino la loro monostruttura industriale grazie all'insediamento di nuove industrie, così da acquisire una ben maggior resistenza congiunturale.

A contare dal 1980, la situazione dell'economia elvetica si è ulteriormente deteriorata dal profilo sia congiunturale sia strutturale. In particolare, l'accumularsi delle difficoltà strutturali ha contratto la competitività dell'insieme della nostra economia, processo che è sfociato in fomenti di crisi sul mercato dell'impiego. In questo contesto, è emerso come un inconveniente il fatto che la politica federale regionale continuasse ad incentrarsi sul rafforzamento infrastrutturale (nonostante una certa sua integrazione nel corso degli anni), nonché a mancare di un coordinamento sufficiente.

L'estensione ed un'impostazione più duttile del complesso dei mezzi della politica regionale, un miglior coordinamento degli sforzi tra i differenti enti ed istituti locali, regionali e cantonali, come anche una considerazione più

attenta degli imperativi della politica regionale da parte della Confederazione allorché svolge compiti connessi, tali sono i temi che hanno costituito la radice di talune ricerche scientifiche, nonché degli interventi politici succedutisi, in questi ultimi anni, in numero crescente dentro e fuori del Parlamento. Basti ricordare in proposito i diversi documenti pubblicati dai partiti rappresentati nell'Esecutivo nonché dalle parti sociali e dalle associazioni di politica regionale, senza contare, ovviamente, i ventuno interventi parlamentari individuali presentati tra la sessione autunnale del 1978 e quella del 1982 in forma di mozioni, di postulati o di interpellanze.

Aggiungasi che anche quando si è trattato di situazione economica generale, come nelle interpellanze urgenti depositate il 21 settembre 1982 dai gruppi parlamentari, le implicanze di politica regionale emergevano con evidenza e vennero poi particolarmente sottolineate durante le discussioni parlamentari. Infine i presidenti dei gruppi e dei partiti hanno precisato, nel loro incontro del 18 novembre 1982 con una nostra delegazione alla casa di Wattenwyl, il contenuto del loro catalogo di rivendicazioni in tema di politica regionale ed hanno segnatamente chiesto, nella prospettiva di un impianto più duttile e più maneggevole degli strumenti di politica regionale, l'estensione del loro campo applicativo, la considerazione delle spese di ricerca e sviluppo nonché la possibilità di stimoli attuati mediante il versamento di contributi al servizio degli interessi.

Lo sviluppo degli strumenti di politica regionale, che noi presentiamo più sotto, muove dai lavori preliminari effettuati, a contare dal 1981, da un gruppo di lavoro dell'UFIAML con la collaborazione della direzione del programma nazionale di ricerca «Problemi regionali». Questi studi hanno approdato alla creazione dell'organo di coordinamento tra l'UFIAML, i Cantoni orologiai e le città orologiaie. Detto organo ha discusso a fondo le proposte dell'UFIAML e, dal canto suo, ha precisato i desideri delle zone orologiaie verso la Confederazione. Per conseguire inoltre un'armonizzazione quanto possibile perfetta delle finalità e degli imperativi della politica regionale in seno a tutti gli ambienti interessati, la Conferenza dei capidacistero cantonali dell'economia pubblica nonché la Commissione consultiva per lo sviluppo economico regionale sono state informate dello sviluppo dei lavori di riesame della politica regionale, in parte tramite speciali riunioni. Le posizioni emerse da queste due assemblee hanno contribuito notevolmente alla formulazione delle modifiche proposte nel settore dell'aiuto finanziario alle regioni economicamente minacciate, nonché in quello dello sviluppo delle regioni montane.

La procedura di consultazione, condotta innanzi su questo sfondo, ha suscitato un'ampia approvazione del potenziamento dei mezzi d'azione, le cui finalità sono state riconosciute perfettamente pertinenti. Conseguentemente, nessuna proposta alternativa è stata formulata o presentata ai fini di un cambiamento di concezione e d'orientamento della politica regionale. Ci sono state bensì talune critiche, espresse sovente in forma di suggerimenti, e noi ne abbiamo tenuto conto nella misura in cui la diversità delle opinioni lo consentiva. Per contro, ogni qualvolta una nostra proposta incontrava

un'opposizione netta, come quella di una pubblicità federale in favore dell'insediamento di industrie, noi l'abbiamo senz'altro abbandonata.

Abbiamo anche esaminato la questione se gli sforzi attuali di politica regionale andassero spalleggiati da provvedimenti volti a migliorare le attrezzature alberghiere e di villeggiatura; infatti in numerose regioni il turismo si pone come un fattore economico determinante. Le aziende alberghiere piccole e medie, nonostante un andamento congiunturale relativamente buono in questi ultimi anni, soffrono di carenze strutturali cui dovrebbero por rimedio quanto possibile rapidamente nell'interesse di una maggior resistenza congiunturale di tutto il settore. Ciò nonostante abbiamo concluso che, per quanto attiene alla forma e all'ampiezza di un aiuto federale nel settore alberghiero, tenuto conto della stretta finanziaria, non si dovessero prendere decisioni prima che i contributi già assegnati nel 1979 dalla Confederazione, e che assommano attualmente a 25 milioni di franchi di cui la metà è già stata versata, risultino completamente esauriti. Tale esaurimento è previsto solo tra il 1986 e il 1987, purché non intervenga un vero crollo del settore.

Le nostre proposte si articolano in tre capitoli. Il capitolo 2, che segue, presenta le modificazioni concernenti il decreto federale sugli aiuti finanziari alle regioni economicamente minacciate. I cambiamenti mirano ad articolare meglio due elementi del complesso strumentale già in opera, vale a dire la fideiussione, da un lato, e il contributo al servizio degli interessi, dall'altro. Trattasi inoltre di estendere le possibilità di fideiussioni e di contributi a casi speciali, nonché di finanziare gli sforzi degli istituti cantonali e regionali di sviluppo economico nell'ambito della consulenza.

Il capitolo 3 concerne le modificazioni sul tema dello sviluppo delle regioni montane. Oltre ad un accrescimento del fondo d'aiuto agli investimenti, volto a promuovere una pianificazione a lungo termine ed a continuare equamente l'estensione infrastrutturale in tutte le regioni, proponiamo di rafforzare il promovimento delle piccole e medie aziende in regione montana accordando loro, in più di quanto si fa sinora, contributi al servizio degli interessi. Per potenziare questo provvedimento, occorre prevedere, nella legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane, una norma che consenta di facilitare ai Comuni e agli enti di diritto pubblico l'acquisto di terreni per l'industria e l'artigianato. Inoltre, per rispondere a una reiterata rivendicazione, occorrerà, lo sottolineiamo, continuare a sostenere finanziariamente le segreterie regionali.

Infine il capitolo 4 espone le possibilità di migliorare il coordinamento nel settore della politica regionale, il che implica necessariamente un ampliamento dei compiti della commissione di coordinamento già istituita dalla legge testé citata. In primo piano viene il coordinamento interno allo stesso ambito federale, volto innanzitutto a migliorare la trasparenza mediante un'analisi permanente della politica finanziaria e della sistemazione territoriale e a intensificare i contatti tra gli uffici che svolgono queste importanti funzioni di politica regionale.

Scopo principale di questi sforzi di coordinamento preventivo è d'evitare

tempestivamente distorsioni nocive della politica regionale, senza tuttavia frenare lo svolgimento dei compiti e delle attività federali.

La modifica dei disposti in favore delle regioni economicamente minacciate e di quelle montane non figura nelle linee direttive della politica di governo; tuttavia abbiamo dato all'inizio del presente capitolo le ragioni che spiegano perché l'insieme di questi progetti rivesta un vero carattere d'urgenza.

## **2 Modificazione del decreto federale sugli aiuti finanziari alle regioni economicamente minacciate**

### **21 Parte generale**

#### **211 Punti nodali del decreto federale del 6 ottobre 1978**

Il decreto federale sugli aiuti finanziari alle regioni economicamente minacciate (RS 951.93) è stato impostato sulla base delle esperienze fatte durante la recessione del 1975-76. Era apparso allora con somma chiarezza che le regioni le quali si affidavano ad un solo ramo industriale venivano colpite massicciamente dalla flessione congiunturale. Queste ripercussioni risultavano tanto più spiccate quanto maggiormente i rami industriali in parola venivano investiti da una mutazione strutturale.

Il decreto federale ha lo scopo di promuovere i progetti innovativi di diversificazione e di insediamento industriale e quindi di ridurre il carattere di dipendenza unilaterale, nonché la sensibilità delle regioni agli effetti della crisi; esso ha inoltre lo scopo di creare nuovi impieghi e consolidare quelli esistenti pur assicurando un adattamento razionale al nuovo quadro circostanziale.

La normativa facilita la concessione e il finanziamento di crediti d'investimento dacché consente d'accordare delle fideiussioni e dei contributi ai costi d'interesse. Inoltre essa prevede sgravi fiscali. L'aiuto finanziario, dato nella forma di una fideiussione, può estendersi al massimo a un terzo del costo totale di un progetto, mentre il contributo al servizio dell'interesse è accordato solo sussidiariamente e eccezionalmente come completivo della fideiussione. Il Cantone sul cui territorio il progetto verrà attuato deve impegnarsi a dare un aiuto pari a quello federale.

Il campo d'applicazione del decreto federale quanto al territorio è stato definito, in consonanza coi criteri legali, mediante tre decisioni prese dal Dipartimento federale dell'economia pubblica (FF 1979 II 111, 691; 1980 I 1201). Di fatto, detto campo d'applicazione abbraccia essenzialmente le regioni dette orologiere, vale a dire i Cantoni di Neuchâtel e del Giura nonché talune parti dei Cantoni di Berna, Soletta, Basilea-Campagna e Vaud, e talune regioni più piccole poste in altre parti del Paese (Glarner Hinterland, Toggenburgo, Oberthurgau/Rorschach, Biasca, Morat, Wynental).

## 212 Impiego del decreto

A contare dall'entrata in vigore del decreto federale, il 1<sup>o</sup> marzo 1979, e sino alla fine del maggio del 1983, ben 97 richieste sono state accettate di cui 80 provenienti dalle regioni orologiere. Le fideiussioni hanno raggiunto un totale di 95,1 milioni di franchi; i contributi ai costi d'interesse, circa 8 milioni di franchi che rappresentano le spese, vere e proprie, della Confederazione per questo decreto. I suoi disposti hanno consentito di liberare un volume d'investimenti superante i 400 milioni di franchi, come mostra più in dettaglio la tavola seguente.

### Decreto federale sugli aiuti finanziari alle regioni economicamente minacciate

(Decisioni da marzo 1979 a maggio 1983)

	1979	1980	1981	1982	1983	Totale
Numero di decisioni .....	10	29	16	29	13	97
– con contributi ai costi d'interesse .....	6	16	15	26	13	76
– con sgravi fiscali .....	1	7	5	9	1	23
Costo complessivo dei progetti (in mio di fr.) .....	24,5	110,4	67,6	168,2	46,6	417,3
Somme garantite (in mio di fr.) .....	6,3	33,3	18,3	26,1	11,2	95,1
Nuovi impieghi (giusta gli incarti d'istanza) .....	220	720	500	620	120	2220
Caratteristica dei progetti: <sup>1)</sup>						
– nuovi insediamenti d'aziende straniere .....	2	10	8	7	1	28
– fondazione di imprese indigene .....	1	1	1	10	3	16
– progetti d'innovazione .....	5	10	3	9	5	32
– progetti di diversificazione .	9	27	16	25	10	87

<sup>1)</sup> Con possibilità di menzioni diverse.

La metà circa dei progetti beneficiari dell'aiuto concerne nuovi insediamenti industriali o fondazioni di imprese. Due terzi delle nuove aziende sono d'origine straniera. L'altra metà dei progetti beneficiari dell'aiuto è costituita da innovazioni e diversificazioni di aziende già insediate nelle regioni.

Un'analisi ramo per ramo non è facile dacché i progetti di innovazione e di diversificazione si situano proprio nella zona d'interconnessione di differenti

rami economici. Comunque la maggior parte dei progetti possono essere inclusi nei rami seguenti: costruzioni di macchine ed apparecchi, innanzitutto, poi elettronica ed elettrotecnica e, infine, trattamento di materie sintetiche ed industria orologiera. Nell'insieme si constata un'ampia dispersione dei progetti su diversi rami economici.

Le fidejussioni accordate hanno cagionato sinora soltanto due casi di perdita, globalmente quantificabili in 1 150 000 franchi; tenuto conto dei rischi particolari connessi con queste fidejussioni, bisogna valutare la cosa con realismo e prospettare ulteriori perdite. Tuttavia la maggior parte dei progetti così sostenuti si svolgono in modo molto soddisfacente.

## **213      Valutazione critica del decreto federale**

A contare dalla sua entrata in vigore, il decreto federale costituisce un fattore importante degli sforzi comuni della Confederazione e dei Cantoni. I risultati ottenuti sinora sono positivi, il che è dovuto segnatamente alla collaborazione stretta con i Cantoni i quali non solo vengono associati all'esame delle domande, ma partecipano attivamente all'assegnazione degli aiuti finanziari e degli sgravi fiscali; inoltre l'impegno finanziario delle banche costituisce la garanzia di un esame approfondito delle domande.

Ma il miglioramento delle strutture industriali in tutte queste regioni richiede un processo di sviluppo a medio o addirittura a lungo termine. Conseguentemente, qualora si valuti il decreto nella prospettiva di breve periodo, si vede che il suo influsso non è stato ancora sufficiente a mutare la situazione economica, segnatamente nella zona del Giura. Tale situazione è andata deteriorandosi nel corso del 1982 e nei primi mesi del 1983 indicando così che le debolezze strutturali di queste regioni continueranno ad esplicare effetti negativi durante diversi anni ancora. Risulta dunque necessario e urgente rafforzare, nel rispetto del nostro impianto politico ed economico, i mezzi d'azione del decreto federale, ed accrescerne l'efficacia, se si vuol giungere a un miglior riparto delle attività industriali anche in tutte queste regioni.

Questa constatazione trova conferma nei risultati di un'inchiesta effettuata presso i Cantoni in seguito al postulato Borel del 7 ottobre 1981 (81.503). Questo postulato, accettato dal Consiglio nazionale il 18 dicembre 1981, chiede al nostro Consiglio di compilare un bilancio intermedio sui provvedimenti d'incoraggiamento alle regioni strutturalmente deboli. I Cantoni interessati ritengono che il decreto federale costituisce un elemento imprescindibile negli sforzi volti a incoraggiare gli scarti regionali, ma che esso rappresenta però solo una prima fase che va continuata, migliorata e rafforzata. Per quanto concerne i mezzi offerti dal decreto, la critica più frequente colpisce la loro interconnessione; si critica pure l'eccezionalità del contributo al servizio degli interessi. Tenuto conto delle esperienze finora fatte, converrebbe dunque rifoggiare questi mezzi e conferire ad ognuno di essi una maggiore indipendenza, badando a far ciò segnatamente rispetto ai contributi al servizio degli interessi, contributi che non dovrebbero più ca-

ratterizzarsi come eccezionali. Un'altra critica colpisce la definizione dei costi d'investimento derivanti da un progetto: in questo contesto si chiede che, in avvenire, si possa includere nel costo complessivo di un progetto categorie più ampie di spese anche per la ricerca e lo sviluppo. Taluni Cantoni desiderano avere la possibilità di andare addirittura al di là del terzo del costo complessivo, in casi particolari, segnatamente allorché l'investimento concerne un settore per il quale è difficile ottenere le garanzie abituali. Altri Cantoni preconizzano un rafforzamento del contributo al servizio degli interessi ma non fanno proposte concrete all'uopo.

Diversi Cantoni ritengono necessaria la creazione di un nuovo strumento, nel quadro di questo decreto, volto a consentire di sussidiare i costi di consulenza alle piccole e medie aziende nella misura in cui tale consulenza risulti strettamente connessa con l'attuazione del progetto. Un altro suggerimento, che viene ad allargare proprio questo discorso, consiste nel sostenere direttamente gli organi regionali di consulenza. Circa il campo d'applicazione del decreto quanto alla materia, diversi Cantoni desiderano che l'aiuto venga esteso a taluni progetti del terziario. Un altro desiderio concerne un'estensione dell'aiuto alle assunzioni di aziende. Sul piano meramente finanziario, un buon numero di Cantoni ritengono che la riduzione lineare dei sussidi del dieci per cento non dovrebbe essere applicata a questo decreto; inoltre bisognerebbe ridurre la responsabilità cantonale in taluni campi. Per quanto invece attiene al campo d'applicazione in ragione del luogo, taluni Cantoni domandano che esso si estenda ad altre regioni presentanti delle debolezze strutturali. Si domanda infine che il decreto federale non venga limitato nel tempo dacché i problemi non potranno essere risolti nel lasso di tempo relativamente breve che è stato previsto. Nell'insieme, i Cantoni risultano favorevoli ai provvedimenti esistenti, ma esprimono il parere che è indispensabile rimodellarli in modo più razionale e rafforzarli se si vuole por fine all'esodo dalle regioni in parola e colmare il ritardo economico di cui soffrono.

Un rapporto redatto dall'organo di coordinamento tra l'UFIAML, i Cantoni orologiai e le città orologiere giunge anch'esso alla conclusione che è necessario potenziare il decreto federale ed estenderne la portata. Tra le misure proposte, il rapporto indica taluni punti precisi per una revisione:

- possibilità di garantire oltre un terzo del costo complessivo allorché trattasi di progetti d'innovazione comportanti un rischio superiore alla media;
- considerazione delle spese di ricerca e sviluppo già a monte del progetto;
- organizzazione più razionale della concessione delle fidejussioni e dei contributi ai costi d'interesse così da farne due strumenti reciprocamente indipendenti;
- estensione del campo d'applicazione materiale a progetti rientranti nel terziario.

Il rapporto raccomanda inoltre di sostenere, mediante contributi a fondo perso, la consulenza tecnica ed economica così da consentire alle aziende piccole e medie di approfittare al meglio di questi servizi; inoltre si propone d'incoraggiare direttamente, mediante sussidi federali, gli organismi regio-

nali di consulenza in tema di innovazioni, nella misura in cui compiono taluni compiti d'interesse generale che non possono interamente fatturare.

## 214 Risultati della procedura di consultazione

La maggioranza dei Cantoni, dei partiti e delle organizzazioni sono di massima favorevoli all'estensione e allo snellimento dei provvedimenti; in particolare la proposta di assegnare, separatamente e senza interconnessione necessaria, le fideiussioni e i contributi al costo degli interessi ha incontrato un'approvazione pressoché unanime.

Lo stesso discorso vale per l'estensione delle possibilità di sostegno a progetti che meritano un appoggio particolare includente le spese di ricerca e sviluppo, estensione che è stata approvata dalla gran maggioranza degli interrogati, ancorché qua e là con qualche riserva e precisazione. Diverse organizzazioni di datori di lavoro, segnatamente, si sono espresse negativamente. Talune risposte suggeriscono di non eccedere nell'estensione delle fideiussioni e di non portare il pertinente limite sino ai due terzi, come previsto, bensì di accontentarsi di giungere sino alla metà del costo complessivo. Da diverse parti si è espresso un certo scetticismo rispetto alla consulenza dei periti e si è sottolineata l'importanza di non prolungare inutilmente l'esame delle istanze.

Per quanto attiene al promovimento della consulenza tecnica, la proposta volta a sostenere gli organismi cantonali e regionali, quando diano consultazioni in tema d'innovazione, ha suscitato una maggioranza di approvazioni, ancorché le opinioni divergano in modo assai spiccato: mentre diversi Cantoni e organismi chiedono di estendere questa possibilità di sostegno alle regioni LIM<sup>1)</sup>, da un lato, e a prestazioni di consulenze a favore di singoli, d'altro canto, diversi partiti e diverse organizzazioni di datori di lavoro rifiutano proprio questo sostegno agli organismi di consulenza. Nelle risposte si trova espressa sovente l'idea secondo la quale non convenga creare nuovi istituti, bensì esaurire tutte le possibilità esistenti.

Diversi Cantoni propongono d'estendere il campo d'applicazione per luogo includendovi una parte delle regioni turistiche e aggiungendo altre regioni le cui strutture economiche presentano lati deboli. In diverse risposte si è suggerito di scaglionare l'impegno dei Cantoni proporzionalmente alla loro potenzialità finanziaria. Le cerchie sindacali propongono segnatamente d'obbligare le aziende beneficiarie dell'aiuto a rispettare le disposizioni dei contratti collettivi di lavoro. Infine, le risposte contengono tutta una serie di proposte di rafforzamento e di modifica, per esempio un'estensione dell'aiuto ad altri settori, l'inclusione di altre categorie di progetti e di altre forme di finanziamento, la modificazione del titolo stesso del decreto, e via elencando.

<sup>1)</sup> Quelle cioè cui s'applica la legge sugli investimenti nelle regioni montane.

## **215 Idee portanti del progetto di revisione**

### **215.1 Considerazione globale**

La presente revisione, valutate le esperienze fatte nell'applicazione del decreto federale, tiene conto di diverse proposte destinate a migliorarne i disposti. Viene in primo piano la volontà di snellire e di rafforzare gli strumenti d'azione, di mettere l'accento sui progetti le cui spese non si configurano essenzialmente come investimenti classici (p. es. sui progetti i cui costi di ricerca e sviluppo risultano elevati), nonché di sostenere e di promuovere la consulenza tecnica. La revisione deve far sì che il decreto si incentri ancora più nettamente sulla promozione delle innovazioni. Per il resto, in linea principale, il decreto può essere mantenuto nella sua impostazione attuale e la sua esecuzione va condotta innanzi nel rispetto dei principi fondamentali che lo sottendono, vale a dire i principi di complementarità e di sussidiarietà. Diverse proposte di ampliamento sono risultate, all'esame, poco razionali o addirittura eccessive e quindi non sono state prese in considerazione nella revisione.

Il progetto di revisione non modifica i rapporti tra il decreto e il resto della legislazione federale, per quanto attiene alla politica regionale, e non cambia nemmeno il rapporto verso le misure cantonali di sviluppo. Per ora non si modificheranno nemmeno i criteri di delimitazione del campo d'applicazione territoriale, onde il decreto continuerà a riferirsi unicamente alle regioni che rivelano particolari difficoltà, a livello strutturale e di mercato del lavoro, proprio a causa di un'impostazione economica eccessivamente mono-produttiva.

Il disegno di decreto qui proposto rivela punti comuni con il disegno di decreto istitutivo della garanzia contro i rischi dell'innovazione, ma non costituisce nessun doppione con quest'ultima normativa: la garanzia contro i rischi dell'innovazione si limita alle innovazioni propriamente dette e verrà applicata in una fase a monte della fase di sviluppo; per contro questo decreto concerne gli insediamenti industriali e le diversificazioni ed implica quindi l'esistenza di progetti sufficientemente elaborati e maturi per l'esecuzione.

Anche in avvenire gli aiuti finanziari alle regioni economicamente minacciate continueranno a provenire congiuntamente dallo Stato centrale e dai Cantoni. A proposito di questi ultimi, rifiutiamo l'idea di una graduazione dell'impegno cantonale, principalmente perché non è auspicabile di ripartire in modo diverso i rischi secondo i Cantoni.

La domanda che l'aiuto dipenda dal rispetto dei contratti collettivi di lavoro merita attenzione e comprensione: tuttavia, tenuto conto della complessità delle condizioni relative ai contratti collettivi, risulta razionale rinunciare a un disciplinamento legale di questa materia. Converterà comunque considerare adeguatamente, allorché si esamineranno le istanze, se gli imperativi dei contratti collettivi sono presi in considerazione.

## **215.2 Separazione tra fideiussioni e contributi ai costi degli interessi**

Il primo punto della revisione qui proposta concerne lo snellimento dei diversi mezzi d'azione: infatti, sinora, i contributi ai costi degli interessi erano assegnati solo eccezionalmente e per di più potevano esserlo soltanto qualora ci fosse stata contemporaneamente una fideiussione; orbene questo vincolo di interconnessione si è rivelato un freno all'impiego ottimale dei provvedimenti, dacché la finalità della fideiussione differisce assai da quella dei contributi ai costi degli interessi. Infatti, mentre la fideiussione mira a fornire una garanzia e quindi a condurre in porto un finanziamento, il contributo al servizio dell'interesse mira a sgravare l'impresa nelle sue fasi d'avvio, sovente ardue e poco redditive. A seconda dei tipi di progetti e delle garanzie già ottenute, ma anche a seconda dell'andamento del mercato dei capitali, conviene porre l'accento su l'uno oppure sull'altro di questi due strumenti d'aiuto. La normativa ora vigente costringeva, per così dire, la Confederazione a dare talora delle fideiussioni con l'unico scopo di poter assegnare anche contributi al servizio degli interessi; con la presente modificazione la fideiussione e il contributo ai costi degli interessi potranno essere accordati indipendentemente l'una dall'altro.

## **215.3 Progetti meritevoli di un particolare aiuto**

Il secondo punto su cui s'incardina la revisione qui proposta concerne l'estensione delle possibilità di promovimento per progetti d'innovazione, di diversificazione o d'insediamento industriale rivestenti particolare importanza per l'economia regionale data la loro ripercussione sul mercato dell'impiego e i loro effetti di cristallizzazione di tecnologie. Rientrano in questa categoria i progetti che appaiono particolarmente interessanti e meritevoli d'aiuto perché implicano, da un lato, la creazione di impieghi in notevole quantità o di alto livello qualitativo e, d'altro lato, si connotano per un loro benefico impatto tecnologico sulle altre imprese della regione. Dato che il costo totale dei progetti di questo tipo risulta sovente elevato, non solo a cagione dell'acquisto d'immobili e di macchine, la cui parte è relativamente modesta, bensì soprattutto a cagione della necessità di acquisire e di elaborare un particolare saper-fare, nonché di assumere ingenti costi di ricerca e di sviluppo o di programmazione ecc., il loro finanziamento presenta spesso notevoli difficoltà. Soventissimo, le garanzie offerte alle banche per i mutui sono esigue, mentre i fondi propri di cui queste aziende dispongono sono insufficienti. Per ovviare a queste carenze, la modificazione proposta estende la quota del costo totale fideiussibile, onde consente il finanziamento anche dei progetti di questo tipo. Procedendo su questa linea, avevamo stabilito il limite massimo della fideiussione addirittura ai due terzi (nostro avamprogetto), limite che poi, visti i risultati della consultazione, abbiamo ridotto alla metà del costo complessivo del progetto. Ma in più dei costi d'investimento propriamente detti, si terrà conto in una certa misura anche delle spese destinate alla ricerca e allo sviluppo: entreranno così soprattutto

nel conto le spese concernenti l'ottimizzazione delle soluzioni parziali, la preparazione della fabbricazione in serie, nonché il proseguimento dello sviluppo di diversi tipi e varianti. Tenendo conto anche della strada sovente assai lunga che corre tra gli inizi di un'azienda e la soglia della sua piena redditività, prevediamo anche, per questi casi, un'estensione del contributo al servizio degli interessi. Le domande di questo genere saranno sottoposte a dei periti indipendenti e la qualificazione del progetto in discussione come «progetto da aiutare in modo particolare» dipenderà dal loro giudizio.

## **215.4 Promovimento della consulenza tecnica**

Il terzo cardine della revisione è quello concernente la promozione della consulenza tecnica. Infatti tra il potenziale tecnologico e il saper-fare effettivamente utilizzato nelle piccole e medie aziende si apre sovente un abisso. Nelle regioni economicamente minacciate, in fase di ristrutturazione, questo fattore svolge un ruolo importante, rafforzato viepiù dalle distanze geografiche ed anche dalle distanze psicologiche, dacché i centri di ricerca sono insediati precipuamente negli agglomerati urbani. Questo fenomeno di marginalizzazione «cognitiva» trovasi confermato da diversi studi condotti innanzi nel quadro del programma nazionale di ricerca «Problematika regionale» del Fondo nazionale svizzero della ricerca scientifica. In effetti, questi studi stabiliscono che le aziende piccole e medie delle regioni in parola soffrono sovente di una specie di strozzatura nei canali informativi, strozzatura che impedisce loro, nel campo tecnologico, di trar vantaggio dallo stato attuale della tecnica della gestione aziendale e del mercato. Per questa ragione, la revisione qui proposta prevede d'agevolare l'accesso delle aziende private alla consulenza tecnica. Gli imperativi del nostro sistema politico-economico sono tali che occorre rinunciare a sussidiare direttamente i mandati di consulenza e bisogna, per contro, sostenere finanziariamente gli organi di consulenza, in tema d'innovazioni, sul piano cantonale e regionale. Tali organi esistono già in molti Cantoni e in diversi altri stanno proprio ora sorgendo.

### **22 Parte speciale: commenti ai singoli punti del disegno di decreto**

#### **221 Campo d'applicazione per materia e generi degli aiuti finanziari (art. 3 e 4)**

Giusta il testo attualmente vigente, l'aiuto federale si limita a promuovere progetti maturi per l'esecuzione. L'estensione dell'aiuto nella forma di un sostegno alla consulenza tecnica (cfr. n. 215.4), attuato mediante sussidi agli organismi cantonali e regionali di consulenza sulle innovazioni (organismi che possono avere diversi fondatori e diversi partecipanti), richiede un ampliamento del campo di applicazione materiale, ampliamento che viene attuato inserendo un nuovo capoverso 2 nell'articolo 3.

Conseguentemente va ampliata anche la definizione dell'aiuto finanziario,

che sinora si articolava nei due elementi delle fideiussioni e dei contributi ai costi degli interessi; occorre inserire in tale definizione anche i sussidi agli organi di consulenza e ciò vien fatto mediante l'inserimento della lettera c nell'articolo 4.

## **222 Fideiussioni** (art. 5)

Per i progetti di innovazione, diversificazione ed insediamento industriale, rivestenti particolare importanza nell'economia regionale specie con le loro ripercussioni sul mercato del lavoro e come stimoli al rinnovo tecnologico, occorre elevare il limite della fideiussione e portarlo sino alla metà del costo complessivo del progetto; nel testo vigente il limite era solo di un terzo (cfr. n. 215.3). Contestualmente bisognerà anche tener conto, nei costi complessivi del progetto, delle spese di ricerca e sviluppo che stanno a monte. Per la quota di fideiussione che supera il terzo dei costi complessivi, il Cantone non assume nessun rischio data la limitazione sancita alla fine del capoverso 1<sup>bis</sup>, nuovo, dell'articolo 5. La riduzione del saggio d'interesse consentita dalla banca dovrebbe estendersi all'insieme dei crediti fideiussi. Affinché possa beneficiare di questo aiuto rafforzato, un progetto deve soddisfare le condizioni seguenti:

- rivelarsi particolarmente interessante dall'angolatura del mercato del lavoro e dell'economia regionale e consentire di creare un numero non indifferente di impieghi o comunque di offrire impieghi di alta qualificazione;
- presentare un contenuto tecnologico valido e costituire un punto di cristallizzazione per altre aziende della regione;
- risultare difficilmente finanziabile nel quadro del sistema bancario normale a cagione dell'esiguità delle garanzie o di una certa mancanza di sicurezza negli investimenti;
- essere esaminato da periti indipendenti, come recita il capoverso 1<sup>bis</sup> dell'articolo 11.

Il mutuo ottenuto grazie a questa fideiussione ampliata dovrebbe avere come finalità principale di rimediare all'insufficienza di fondi propri e dovrebbe permettere a giovani imprese, dai finanziamenti ancora fragili, di realizzare progetti interessanti sul piano tecnologico.

Le banche devono continuare ad assumere taluni rischi nel senso che non si tratta affatto di apprestare una garanzia totale ad opera delle fideiussioni federali o di garanzie di primo ordine (ipoteche).

## **223 Contributi ai costi degli interessi** (art. 6)

I contributi al servizio degli interessi dovrebbero venir assegnati in modo indipendente, così da ottimizzare l'impiego degli strumenti predisposti e da

evitare che la Confederazione debba concedere fideiussioni, in sé superflue, incorrendo però comunque in rischi (vedi n. 215.2). Le esigenze cui occorre soddisfare per ottenere l'assegnazione di contributi ai costi degli interessi sono le stesse che per ottenere la fideiussione (cpv. 1 lett. a, b e c).

La lettera d corrisponde all'attuale capoverso 2 mentre il nuovo capoverso 2 riprende il disposto vigente giusta il quale i contributi al servizio degli interessi possono essere al massimo di un quarto dell'interesse commerciale usuale.

Per progetti che ricadono nel capoverso 1<sup>bis</sup> dell'articolo 5, i contributi al servizio degli interessi possono essere versati sulla totalità del credito garantito, purché la banca e il Cantone forniscano analoga prestazione (cpv. 3).

Sempre per questi progetti di cui all'articolo 5 capoverso 1<sup>bis</sup>, i contributi al servizio degli interessi possono essere versati durante dieci anni, mentre per tutti gli altri casi la normativa resta immutata rispetto a quella vigente che prevede sei anni (cpv. 4).

## **224      Organi di consulenza sulle innovazioni** (art. 6a)

Gli organi cantonali e regionali di consulenza sulle innovazioni possono svolgere un ruolo efficacissimo nel fomentare il potenziale economico della regione: sostenere questi organi costituisce dunque un mezzo appropriato per promuovere la consulenza tecnica.

La Confederazione dovrebbe quindi versare dei contributi a fondo perso a favore di questi organi, principalmente per le loro spese connesse con la fornitura d'informazioni, di consulenza e di tecnologia, allorché queste forniture non possono essere fatturate o possono esserlo in modo molto incompleto. Tuttavia non sarebbe possibile sostenere finanziariamente altre attività di questi organi senza ledere l'uguaglianza di trattamento. Questa forma d'aiuto verrebbe accordata purché trattisi di istituzioni in economia mista o di enti esercitanti la loro attività su mandato dei poteri pubblici ed anche alla condizione, ovvia, che i Cantoni partecipino alla copertura di queste spese in una misura almeno pari ai contributi federali. Questi contributi verrebbero peraltro ristretti a un terzo al massimo delle spese computabili. Il contributo probabile verrebbe stabilito sulla base di un preventivo compilato all'inizio di ogni esercizio. In questo contesto occorre precisare che solo le prestazioni in favore di aziende che ricadono nell'ambito d'applicazione del decreto possono essere oggetto di sussidio.

È previsto di assegnare dei sussidi soltanto agli organismi di consulenza sulle innovazioni che risponderanno a tutta una serie di esigenze, disporranno di una base istituzionale sufficiente, resteranno accessibili a tutte le piccole e medie aziende e, infine, svolgeranno funzioni determinate, quali l'informazione, la documentazione, il contatto e la messa a disposizione di consulenza.

## **225      Competenza e procedura, rimedi giuridici** (cap. 4, 4a e 5)

L'estensione del decreto federale, operata mediante l'aiuto offerto agli organismi di consulenza sulle innovazioni e mediante la ridefinizione del concetto stesso d'aiuto finanziario di cui in articolo 5, richiede modifiche redazionali non sostanziali anche nel titolo della sezione 4 nonché nell'articolo 9.

Per i progetti giusta il capoverso 1<sup>bis</sup> dell'articolo 5, occorre prevedere una perizia affidata ad esperti indipendenti, dacché il riparto dei rischi risulta sensibilmente differente la Confederazione venendo ora maggiormente coinvolta. La perizia dovrebbe essere affidata ad un perito del settore in questione o anche a un gruppo di periti, da designare caso per caso (art. 11 cpv. 1<sup>bis</sup>).

Per i sussidi agli organismi di consulenza sulle innovazioni bisogna prevedere una procedura particolare, dato che queste domande assumono un carattere diverso dalle domande abituali (sezione 4a). Queste domande vanno indirizzate dal richiedente al Cantone, corredate della documentazione necessaria, come detto nell'articolo 11a; il Cantone le esamina, decide circa il proprio contributo e trasmette l'inserito alla Confederazione. Tenuto conto degli ammontari relativamente modesti di questi sussidi, è opportuno dare all'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro la competenza di decidere (art. 11c). Di riflesso occorre anche un adeguamento del disposto concernente i rimedi giuridici (art. 12 cpv. 1).

## **23            Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

### **231          Conseguenze finanziarie**

Il diritto vigente limita le fideiussioni della Confederazione a 250 milioni di franchi e i contributi al servizio dell'interesse a 30 milioni di franchi (art. 14 e 15 del DF). Il nostro progetto di revisione prevede prestazioni suppletive sia sul versante delle fideiussioni sia su quello dei contributi al servizio degli interessi; aggiungasi l'assegnazione di sussidi agli organismi di consulenza sulle innovazioni. L'estensione dell'aiuto federale nel settore delle fideiussioni implica che il limite degli impegni pertinenti sia aumentato di 50 milioni di franchi. Quanto all'assegnazione di contributi al servizio degli interessi, alle prestazioni concernenti le perizie (art. 11 cpv. 1<sup>bis</sup>), nonché al nuovo sostegno finanziario agli organismi di consulenza sulle innovazioni occorre prevedere lo stanziamento di un credito quadro suppletivo di 20 milioni di franchi. Questo finanziamento suppletivo è stabilito mediante decreto federale speciale.

### **232          Ripercussioni sull'effettivo del personale**

I lavori connessi con l'esecuzione del decreto federale modificato, come abbiamo spiegato qui innanzi, e comportante prestazioni federali più estese,

richiedono l'assegnazione di un'unità supplementare presso l'UFIAML; questa unità sarà attribuita mediante uno spostamento nel quadro dell'amministrazione generale della Confederazione.

## **233 Ripercussioni sui Cantoni**

La revisione del decreto federale non creerà oneri nuovi per i Cantoni per quanto attiene alla riduzione del saggio d'interesse, alla consulenza sulle innovazioni nonché ai contributi per le perizie. L'estensione degli impegni fideiussori non si riflette in una responsabilità accresciuta sul piano cantonale. I provvedimenti già presi dai Cantoni a livello d'amministrazione e di personale dovrebbero dunque bastare.

## **24 Costituzionalità**

L'estensione delle prestazioni previste dalla revisione trova la sua base costituzionale nell'articolo 31<sup>bis</sup> capoverso 3 lettera c Cost., come già è il caso per il decreto federale vigente. In effetti, questo disposto costituzionale autorizza la Confederazione ad emanare norme per «proteggere regioni la cui economia è in pericolo» sempre che «l'interesse generale lo giustifichi».

## **3 Modificazioni dei provvedimenti di politica regionale a favore delle regioni montane**

### **31 Parte generale**

### **311 Punti principali della politica regionale in favore delle regioni di montagna**

La politica regionale federale è stata impostata all'inizio degli anni settanta nel quadro offerto dalla «Concezione generale dello sviluppo economico delle regioni montane». Al centro di questo insieme di provvedimenti trovasi la legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM; RS 901.1). Questa legge serve ad assicurare il finanziamento dello sviluppo infrastrutturale il quale si pone a sua volta come premessa per attirare in loco aziende sane del settore secondario e terziario. Per completare funzionalmente la LIM, le vostre Camere hanno emanato la legge federale sulle fideiussioni nelle regioni montane (RS 901.2) ed hanno riveduto la legge federale sul promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche (RS 935.12). Invero quest'ultima legge non è toccata dalle modificazioni che proponiamo con il presente messaggio, onde non ne parleremo qui sotto.

Due principi sono venuti sul proscenio allorché si elaboravano gli strumenti della politica regionale:

– l'assunzione di un'entità territoriale assai ristretta, vale a dire della «regione», in quanto campo d'applicazione dei provvedimenti di sviluppo,

e ciò al fine di poter tener conto adeguatamente di tutte le diverse condizioni, così varie da vallata a vallata;

- una considerazione globale includente i principali campi socio-economici che serva come base di partenza.

Seguendo la direzione indicata da questi due principi, si cominciò col formare delle regioni ben coerenti nelle zone montane e successivamente si elaborò, per ciascuna di esse, un programma globale regionale di sviluppo. Il programma così elaborato si pone non solo come condizione d'applicazione dei provvedimenti di politica regionale, bensì come base concreta che consenta di definire altri provvedimenti esplicitanti un buon impatto sull'organizzazione del territorio in funzione delle finalità della politica regionale.

## **312 Utilizzazione dei provvedimenti**

### **312.1 Legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane**

Già nel 1975 siamo stati in grado di approvare i due primi programmi di sviluppo; nel corso degli anni seguenti questo numero è venuto rapidamente crescendo cosicché, alla fine del 1977, ben diciannove regioni disponevano di un programma di sviluppo approvato sia dalla Confederazione sia dal Cantone, condizione fondamentale, come s'è detto testé, per il versamento dell'aiuto agli investimenti; questa evoluzione continuava, tanto che, nel 1982, addirittura 49 regioni già avevano un programma approvato.

Le regioni montane, che assommeranno presto a 54 in tutto, coprono circa due terzi della superficie del Paese e raggruppano un quarto della popolazione, nonché 1250 Comuni. A contare dall'entrata in vigore della legge, il 1° marzo 1975, la concessione dei mutui è venuta evolvendo nel modo seguente:

Anno	Numero di progetti	Mutui concessi mio. fr.	Costo globale dei progetti mio. fr.
1975 .....	7	1,9	13,2
1976 .....	29	7,2	50,9
1977 .....	89	16,1	115,9
1978 .....	143	47,2	309,7
1979 .....	154	47,7	292,0
1980 .....	181	44,8	263,7
1981 .....	235	66,2	385,4
1982 .....	326	93,9	574,5
	1164	325,0	2005,3

Giusta l'articolo 29 della LIM, la Confederazione deve versare 500 milioni di franchi per formare un fondo di finanziamento dell'aiuto agli investimenti. Nel 1985 effettueremo l'ultimo versamento di circa 20 milioni di

franchi. Alla fine dell'anno scorso, il fondo contava 402 milioni di franchi cui vanno aggiunti circa 9,5 milioni provenienti dai rimborsi e dagli interessi dei prestiti correnti.

Nel quadro della realizzazione dei loro programmi di sviluppo economico generale, le organizzazioni regionali responsabili hanno già cominciato, diversi anni fa, ad affidare taluni compiti a un amministratore occupato a tempo pieno, o parziale, e denominato «segretario regionale». A contare dal 1978, queste segreterie regionali sono sostenute finanziariamente dalla Confederazione; frattanto il loro numero è salito a 37.

### **312.2 Legge federale sulla concessione di fideiussioni nelle regioni montane**

La legge federale sulla concessione di fideiussioni nelle regioni montane (RS 901.2) è entrata in vigore il 1° gennaio 1977. Alla fine del 1982, già 284 domande erano state presentate alla Cooperativa svizzera di fideiussione per l'artigianato (detta qui di seguito semplicemente la «Cooperativa»); su questo numero, 152 sono state accettate, 7 sono tutt'ora pendenti, 35 sono state ritirate e le 90 restanti sono state rifiutate per ragioni materiali o formali.

Le fideiussioni accordate hanno raggiunto l'ammontare di 51 675 000 franchi. Se si tien conto degli ammortamenti, gli impegni ascendevano ancora a 38 248 000 franchi alla fine del 1982. Il riparto delle fideiussioni, anno per anno, dà il quadro seguente:

Anno	Numero delle fideiussioni	Ammontare garantito (in migliaia di franchi)
1977 .....	11	4 280
1978 .....	33	10 130
1979 .....	25	8 840
1980 .....	21	7 405
1981 .....	30	10 070
1982 .....	32	10 950
	152	51 675

In cinque casi si ebbero delle perdite assommanti a 1 600 000 franchi; in virtù dell'articolo 7 capoverso 2 della legge, la Confederazione si è addossata il 90 per cento di queste perdite.

Nell'ultimo triennio, la Confederazione ha versato in media, ogni anno, 72 000 franchi alla Cooperativa a titolo di spese amministrative connesse con l'esecuzione della legge.

Le esperienze fatte nell'applicazione della legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane e della legge sulle fideiussioni in dette regioni si estendono su un arco di tempo assai ristretto: si può tuttavia constatare che le due normative hanno di massima dato soddisfazione sia dal punto di vista del loro impianto sia da quello della loro finalità.

Il promovimento dello sviluppo infrastrutturale mediante la legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM) ha contribuito a ridurre il ritardo di queste regioni nel settore delle attrezzature fondamentali e ha accresciuto il potere attrattivo di queste regioni, economicamente deboli, in quanto luoghi di domicilio o d'insediamento industriale. Pure positivo dev'essere il giudizio sulla concezione istituzionale della LIM, dacché il testo assegna alle regioni una funzione importante sia nell'attività pianificatoria sia nell'attuazione dei programmi di sviluppo. Le segreterie regionali e i loro responsabili contribuiscono in modo determinante ad una coerente e continuativa applicazione delle diverse misure di promovimento. Analogamente, i Cantoni ritengono che il lavoro svolto dalle segreterie regionali è prezioso per la realizzazione dei programmi di sviluppo, come si può chiaramente desumere dai contatti regolari con le autorità cantonali incaricate dello sviluppo economico.

A contare dalla modificazione fondamentale del quadro circostanziale, successiva alla recessione del 1975, è tuttavia divenuto viepiù chiaro che la concezione attuale della politica regionale montana non è sufficiente, segnatamente per quanto attiene alla creazione di nuovi posti di lavoro e al mantenimento di quelli esistenti. Se vogliamo raggiungere lo scopo reiteratamente confermato dal Legislativo, e da noi pienamente accettato, vale a dire il rafforzamento delle strutture economiche e il potenziamento del mercato del lavoro, risulta dunque indispensabile intensificare ulteriormente gli sforzi. Tenuto conto delle esperienze positive fatte con il decreto federale che istituisce un aiuto alle regioni economicamente minacciate, nonché con la legge sul credito alberghiero, appare ragionevole versare dei contributi sui costi d'interesse a favore delle aziende piccole e medie site in regione montana. Questo ulteriore mezzo d'azione potrebbe trovar posto nella legge sulle fideiussioni nelle regioni montane.

La necessità d'incoraggiare le aziende piccole e medie è spiegata come segue nel messaggio sulla precitata legge: «Nella concorrenza per procurarsi capitale mutuato a lungo termine, le aziende piccole e medie sono per molteplici aspetti svantaggiate di fronte alle ditte più grandi. Le regioni montane, segnatamente le regioni alpine marginali dove il settore secondario, già di per sé modesto, si compone quasi esclusivamente di aziende piccole e medie, sono ulteriormente svantaggiate dalle infelici condizioni geografiche, per esempio dalla cattiva situazione del traffico, dall'alto costo dei trasporti, dalla piccola clientela, da ristrette possibilità di espansione ecc. Per mezzo dell'agevolazione dell'accesso al mercato dei capitali, queste aziende potranno beneficiare di un aiuto importante che, se non altro, compenserà parzialmente questi diversi svantaggi d'ubicazione» (FF 1975 II 1300).

Questo argomento non ha perso affatto d'attualità, anzi: nel corso di questi ultimi anni il quadro circostanziale economico si è profondamente sovvertito e la situazione di quelle aziende si è pesantemente aggravata. Basti pensare al progresso tecnico rapidissimo, alla crescente concorrenza internazionale, fattori che, l'uno e l'altro, accentuano notevolmente le difficoltà delle piccole e medie aziende in regione montane o nelle zone marginali. Questa sfida richiede, da parte di quelle imprese, sempre nuove iniziative e nuovi investimenti, di fronte ai quali esse sono però caute, stante la limitatezza dei loro fondi propri. Se si aggiunge il carattere unilaterale e vulnerabile delle strutture del mercato dell'impiego in molte regioni montane o marginali, si vede quanto l'obiettivo della legge sulle fidejussioni assuma un peso determinante, dacché il testo mira ad attenuare gli inconvenienti di queste aziende e a dar loro i necessari impulsi.

Nella sua forma attuale, la concessione di fidejussioni resta però pur sempre uno strumento di debole impatto finanziario, dacché costituisce soltanto una misura completiva alla LIM, il che ne limita la portata. Infatti, la mera copertura dei rischi non basterà a dare quelle incitazioni suppletive che sono così chiaramente postulate dalla situazione presente e dalla persistenza della debolezza della crescita economica nazionale.

Come già l'abbiamo rilevato, le esperienze fatte con la legge sul promovimento del credito alberghiero e con il decreto federale istitutivo di un aiuto finanziario in favore delle regioni economicamente minacciate stanno a dimostrare, con somma evidenza, che lo strumento delle fidejussioni acquisisce una ben maggiore importanza allorché viene affiancato dalla possibilità di assegnare dei contributi sui costi degli interessi. La funzionalità di questa connessione trova conferma nel fatto che proprio questa legge sulle fidejussioni è frequentemente usata nei Cantoni ove le fidejussioni possono venir rafforzate da contributi cantonali al servizio degli interessi.

Il riparto dei compiti tra la Cooperativa e la Confederazione è risultato razionale ai fini dell'esecuzione della legge federale sulle fidejussioni. Con la collaborazione delle cooperative regionali di fidejussione, la Cooperativa assicura, per conto della Confederazione, un trattamento delle domande a regola d'arte e, come dimostrato dalle cifre, ad un costo vantaggioso. Nell'ottica del richiedente, questa soluzione presenta anche il vantaggio che egli può indirizzare la sua domanda a un ente di diritto privato, ben cognito di tutta la tematica in questione. L'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro, ufficio federalmente competente, non è associato all'esame delle richieste dal profilo della dirigenza e della gestione aziendale, bensì è chiamato solo a decidere se i progetti in parola risultano conformi con i programmi regionali di sviluppo.

## **314 Risultati della procedura di consultazione**

### **314.1 In generale**

Le proposte di modifica della politica regionale in favore delle regioni montane hanno incontrato ampia approvazione nella procedura di consultazione.

La maggioranza dei Cantoni si è pronunciata positivamente in merito al rafforzamento della politica regionale; tuttavia diversi Cantoni hanno sollevato talune riserve richiamandosi al nostro sistema politico-economico incardinato sul federalismo. Il Cantone d'Argovia si è dichiarato piuttosto contrario alle proposte.

Un atteggiamento essenzialmente positivo è stato assunto anche dai partiti. Pur ricordando la necessaria prudenza allorché si tratta di incidere nel nostro sistema politico-economico, essi insistono anche sull'importanza, ai fini di una funzionale politica regionale, d'altri provvedimenti federali come la perequazione finanziaria e l'armonizzazione fiscale e rilevano parimenti la necessità di coordinare le diverse attività federali.

Le organizzazioni padronali riconoscono l'importanza della politica regionale, nell'ambito nazionale, ma chiedono energicamente la massima cautela nello sviluppo di tale politica. Un solo netto rifiuto ci è giunto dall'Unione svizzera delle arti e mestieri, dettato da ragioni di principio.

Le associazioni dei lavoratori hanno espresso un giudizio positivo rispetto all'estensione dello strumentario di politica regionale.

Nelle risposte di diverse associazioni ed organizzazioni vien messo in evidenza il carattere permanente della politica regionale. Peraltro si esprimono anche timori rispetto al restringimento del margine di manovra delle aziende e si dà voce a un certo scetticismo nei riguardi dell'ottica regionale, eccessivamente ristretta per un Paese, come il nostro, orientato verso un'economia d'esportazione. Infine taluni si sono chiesti se lo Stato centrale dovesse veramente assumere compiti supplementari che, in sé e per sé, si configurano come di competenza cantonale.

### **314.2 Aumento del fondo d'aiuto agli investimenti**

La necessità di rialimentare questo fondo di 300 milioni di franchi è approvata in quasi tutti i pareri che ci sono pervenuti: da diversi lati si sottolinea addirittura che l'ammontare proposto costituisce veramente la soglia minima. Anche qui, l'Unione svizzera delle arti e mestieri deprecia l'apporto di risorse suppletive a questo fondo.

### **314.3 Inclusione dell'acquisto di aree industriali**

La proposta d'estendere il campo d'applicazione materiale della LIM è stata accolta favorevolmente, ancorché taluni mettano in guardia contro speranze eccessive nei confronti di questa estensione. Talune risposte negative muoiono dal concetto che trattasi di un affare tipicamente comunale o al massimo cantonale.

Sempre per quanto attiene a questo tema, numerosi suggerimenti ci sono stati rivolti affinché si considerino anche altri campi: così, secondo alcuni, l'acquisto di terreni per l'artigianato e per la costruzione di alloggi, l'acquisto o la costruzione di edifici industriali o addirittura l'edificazione di abita-

zioni in generale, dovrebbero entrare anch'essi nel campo dell'aiuto agli investimenti.

È stato inoltre proposto di ampliare ancor più il campo d'applicazione materiale della legge così da includervi anche gli impianti di trasformazione dei prodotti grezzi, il potenziamento delle infrastrutture agricole e il completamento delle attrezzature paraeconomiche, comparabili alle vere e proprie infrastrutture.

#### **314.4 Segreterie regionali**

Nella gran maggioranza delle risposte, tutte esplicite su questo punto, le funzioni delle segreterie regionali vengono qualificate come importanti e si plaude all'intenzione di continuare il sostegno di cui esse beneficiano. Vi sono state talune riserve che si agganciano al criterio del riparto dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, ma queste riserve vengono surcompensate dai suggerimenti di andare ancora oltre per giungere ad istituire delle segreterie regionali anche nelle regioni economicamente minacciate.

Va aggiunto che talune organizzazioni chiedono che gli enti regionali responsabili possano disporre, in una certa misura, di mezzi finanziari liberi, da utilizzare nel modo che loro sembri più funzionale ai fini dell'attuazione del programma regionale.

#### **314.5 Istituzione dei contributi sui costi degli interessi nella legge federale sulle fideiussioni nelle regioni montane**

La maggioranza delle risposte, provenienti da tutte le cerchie consultate, sono molto positive per quanto concerne l'istituzione di contributi al servizio degli interessi. Solo il Cantone di Berna chiede nettamente che questa proposta sia interamente riesaminata; si sono avuti anche taluni pareri se non negativi assai scettici. Talune prese di posizione considerano che una partecipazione cantonale ai contributi sui costi degli interessi sarebbe razionale, mentre altri pareri si oppongono alla possibilità di assegnare questi contributi indipendentemente da una fideiussione e ritengono che dovrebbero restare eccezionali.

Infine, va segnalato che si considera necessario di armonizzare, su un piano generale, i disposti fondamentali della legge sulle fideiussioni con quelli del decreto istitutivo di un aiuto finanziario alle regioni economicamente minacciate.

#### **314.6 Coordinamento della politica regionale a livello federale e verso l'esterno**

L'intenzione di rafforzare il coordinamento a livello federale è stata approvata in quasi tutte le risposte e sovente qualificata di compito permanente.

In questo contesto vien suggerito tuttavia di affidarsi per principio agli organismi e alle procedure già esistenti; inoltre non bisognerebbe presumere di riuscire senz'altro a elidere tutti i conflitti di finalità dando un'assoluta preminenza al regionalismo.

La proposta di migliorare l'informazione in generale e la pubblicità a favore dei nuovi insediamenti e segnatamente d'istituire un apposito ente ha invece incontrato una viva resistenza; le risposte negative si richiamano innanzitutto al fatto che questi compiti sono di competenza cantonale.

Su questo sfondo di disapprovazione spicca l'opinione di taluni enti che si sono dichiarati d'accordo con la creazione di un organismo di contatto purché rivesta carattere sperimentale.

### **314.7 Altre opinioni**

La consultazione ci ha apportato tutta una serie di suggerimenti e di osservazioni, segnatamente rispetto alla legge federale sull'aiuto agli investimenti ancorché questo testo non fosse commentato nel rapporto accompagnatorio.

In questo contesto, taluni Cantoni ed enti hanno proposto di scaglionare, in parallelo con la potenzialità finanziaria dei Cantoni, la prestazione cantonale richiesta in virtù dell'articolo 16 capoverso 4 LIM.

Molte risposte suonano in favore di una semplificazione nell'attuazione della LIM, ottenibile mediante il rafforzamento della funzione dei Cantoni. Talune risposte isolate suggeriscono addirittura di ripartire il fondo d'aiuto agli investimenti fra i diversi Cantoni.

Altre risposte deprecano l'assenza di un'analisi approfondita della situazione delle diverse regioni e vorrebbero una motivazione più approfondita delle modificazioni proposte. Infine alcuni hanno espresso il desiderio che le diverse basi legali vengano armonizzate in radice, così da poter ristrutturare in un'unica legge tutti i provvedimenti presi dalla Confederazione in tema di politica regionale.

## **315 Linee principali del progetto di revisione**

### **315.1 Veduta d'insieme**

Le modificazioni proposte derivano dalla duplice finalità prospettata, vale a dire, da un lato, porre l'accento sulla creazione e il mantenimento d'impieghi nelle regioni economicamente sfavorite e, d'altro lato, attenuare gli svantaggi di queste regioni rispetto agli insediamenti mediante uno sviluppo continuo delle infrastrutture.

L'alimentazione del fondo d'aiuto agli investimenti, l'estensione del campo d'applicazione materiale della LIM e l'inserimento, nella legge sulle fidejussioni, del contributo sui costi degli interessi consentiranno di raggiungere la duplice finalità esposta qui innanzi.

## 315.2 Legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane

I programmi d'investimento figuranti nei programmi di sviluppo approvati, nonché, in concreto, il ricorso sempre più frequente a questo istituto, stanno a dimostrare incontrovertibilmente che non si potrà garantire la continuazione dello sviluppo nelle regioni montane se non rialimentando il pertinente fondo. Ciò appare segnatamente indispensabile per consentire ai Cantoni, alle regioni e ai Comuni d'impostare una pianificazione di lungo periodo, la cui importanza risulta primordiale specie nel settore infrastrutturale. Il decreto concernente la rialimentazione del fondo dovrebbe dunque essere adottato quanto possibile rapidamente.

Calcoli accurati (vedi la tavola qui sotto) traducono in cifre l'importanza dei numerosi fattori che, oltre ai programmi d'investimento, incidono sulla vita regionale (importanza chiaramente apparsa specie nel corso degli esami fatti sulle domande e sugli affari già trattati). Ne risulta che il fondo dovrebbe essere progressivamente alimentato con il versamento di 300 milioni di franchi in tutto, sino al 1994; un primo versamento appare necessario già nel 1986.

Qualora mancassero questi apporti suppletivi, occorrerebbe infatti ridurre drasticamente i mutui già nella seconda metà degli anni ottanta, dacché bisognerebbe rassegnarsi ad operare solo entro i limiti dei rimborsi dei mutui già innanzi accordati. Ma questi rimborsi raggiungerebbero allora solo 25-30 milioni di franchi e, quindi, la realizzazione normale delle infrastrutture verrebbe posta in forse. Un tal rallentamento colpirebbe particolarmente i Cantoni le cui regioni hanno tardato ad elaborare i loro programmi di sviluppo.

L'importanza crescente degli impulsi e degli stimoli al mercato del lavoro ci hanno indotti a chiederci se non convenisse sussumere tutta questa intera normativa sotto la LIM, prevedendo dunque in essa provvedimenti diretti per incoraggiare le piccole e medie aziende. Tuttavia le felici esperienze fatte nel quadro della collaborazione con la Cooperativa svizzera di fideiussione, nonché la necessità di salvaguardare un esame indipendente delle domande dall'angolatura dell'economia aziendale, ci hanno persuasi che convenga inserire, anche in questa legge sulle fideiussioni, un'estensione dell'aiuto individuale alle aziende. Quanto alla LIM, deve anch'essa contenere norme simili onde abbiamo provveduto ad includere in detto testo la messa a disposizione dei terreni industriali.

Giusta il diritto attualmente vigente, si può far capo alla LIM per assicurare il finanziamento residuo dell'*attrezzatura* dei terreni industriali, ma non per *acquistare* tali terreni. Orbene, nell'ottica testé evocata dei provvedimenti diretti per incoraggiare le piccole e medie industrie, ci sembra opportuno prevedere, come abbiám detto, anche l'inclusione degli acquisti di terreno nel campo d'applicazione materiale della LIM, così da favorire l'insediamento di nuove aziende o l'estensione di aziende già insediate. Il fatto che i piani di sistemazione di numerosi Comuni prevedano zone riservate all'industria non deve farci dimenticare che questi terreni sovente non sono disponibili dacché trovansi già in mano privata. Con l'inclusione degli

## Evoluzione recente e sua estrapolazione per il prossimo futuro dell'aiuto agli investimenti (1975-1994)

Anno	Numero di progetti per anno		Aiuto accordato in mio. di fr.		Fondo in milioni di franchi				Versamenti in mio di fr.		Saldo del fondo a fine anno in mio. di fr.	
	per anno	totale	per anno	totale	mediante il preventivo		mediante gli interessi e i rimborsi		Totale	per anno		totale
					per anno	totale	per anno	totale				
<b>1975-1981</b>	-	<b>838</b>	-	<b>231</b>	-	<b>346</b>	-	<b>7</b>	<b>353</b>	-	<b>91</b>	<b>262</b>
1982	326	1164	94	325	56	402	5	12	414	61	152	262
1983	335	1499	95 <sup>1)</sup>	420	56	458	9	21	479	88	240	239
1984	355	1854	100 <sup>1)</sup>	520	22	480	12	33	513	85	325	188
1985	350	2204	98 <sup>1)</sup>	618	20	500	16	49	549	94	419	130
1986	340	2544	95 <sup>1)</sup>	713	20 <sup>2)</sup>	520	21	70	590	97	516	74
1987	330	2874	92	805	20 <sup>2)</sup>	540	26	96	636	97	613	23
1988	320	3194	90	895	41 <sup>2)</sup>	581	31	127	708	95	708	0
1989	305	3499	85	980	57 <sup>2)</sup>	638	35	162	800	92	800	0
1990	290	3789	80	1060	49 <sup>2)</sup>	687	40	202	889	89	889	0
1991	270	4059	75	1135	41 <sup>2)</sup>	728	44	246	974	85	974	0
1992	250	4309	70	1205	31 <sup>2)</sup>	759	49	295	1054	80	1054	0
1993	250	4559	70	1275	22 <sup>2)</sup>	781	53	348	1129	75	1129	0
1994	250	4809	70	1345	16 <sup>2)</sup>	797	56	404	1201	72	1201	0

<sup>1)</sup> Quote annue elevate a cagione del fatto che gli ultimi programmi regionali sono entrati nella loro fase attuativa.

<sup>2)</sup> Alimentazione del fondo necessario per gli anni 1986-1994.

acquisti di terreno, i Comuni che desiderano praticare una politica attiva in tema d'insediamento industriale, anche acquistando terreni per l'industria e l'artigianato, onde attrezzarli e venderli a condizioni favorevoli alle aziende desiderose di venire in loco, potranno beneficiare dell'aiuto agli investimenti.

Nella LIM ci siamo però limitati all'anzidetto potenziamento dei provvedimenti diretti di promovimento, dacché estenderne ancora di più il campo d'applicazione per materia, così da soddisfare anche gli altri desideri espressi nel quadro della procedura di consultazione, forzerebbe eccessivamente il testo e ne diminuirebbe la funzionalità: infatti tutte queste proposte cadono al di fuori dell'ambito infrastrutturale onde una loro considerazione in una legge così nettamente connotata condurrebbe all'incertezza nell'applicabilità della normativa, nonché a sovrapposizioni con altre normative, specie del settore agricolo o del promovimento della costruzione degli alloggi.

La rivendicazione volta a sussumere sotto la LIM disposti che servano a sostenere direttamente progetti d'aziende individuali creative di posti di lavoro, nelle diverse regioni, non può, in conclusione, venir soddisfatta senza una vera e propria reimpostazione della legge. Per questa ragione di coerenza normativa noi abbiamo rinunciato a questa inclusione ed abbiamo proposto, nel capitolo 315.3, di inserire i necessari disposti di promovimento diretto delle piccole e medie aziende nella legge che promuove le fideiussioni.

Occorrerebbe inoltre continuare, anzi accrescere, l'aiuto finanziario alle *segreterie regionali*.

Una miglior formazione dei segretari regionali, nonché una dotazione sufficiente, finanziaria e di personale, delle loro segreterie, tale da renderle pari al compito, consentirebbe di impiegarli al meglio ai fini dell'animazione, dell'informazione e dell'assistenza, così da farne strumenti ancor più funzionali dell'economia.

Nel quadro di questo potenziamento, bisogna rispettare le strutture istituzionali entro le quali tali segreterie regionali già operano. Sinora le regioni hanno scelto la forma d'organizzazione delle loro segreterie dopo accordo tra i Cantoni e la Confederazione, e questa pratica è risultata pienamente soddisfacente.

Oggigiorno le segreterie regionali beneficiano di un aiuto in virtù dell'articolo 14 capoverso 2 della LIM. Questo disposto non richiede alcuna modifica.

### **315.3 Legge federale sulle fideiussioni nelle regioni montane**

Il riparto dei compiti tra la Cooperativa di fideiussioni e l'Ufficio federale competente va mantenuto; per contro occorrerebbe trasferire all'Ufficio federale la facoltà di statuire sui contributi al servizio degli interessi. Prendendo tale decisione, l'Ufficio dovrebbe fondarsi sia su criteri propri della politica regionale e di quella del mercato del lavoro, sia sull'esame delle

domande già esperito dalla Cooperativa di fideiussione dall'angolatura della dirigenza e della gestione dell'azienda.

I contributi sui costi degli interessi verrebbero versati dalla Cooperativa stessa su mandato della Confederazione; la Cooperativa dovrebbe del pari controllarne la congruenza d'impiego. Questa procedura appare razionale: il richiedente avrebbe infatti un unico interlocutore, da un lato per la fideiussione e, dall'altro, per il contributo al servizio degli interessi; inoltre l'esperienza suffraga questa soluzione, accrescendo il contatto tra la Cooperativa, il richiedente e la sua banca.

I costi di tale contributo verrebbero assunti interamente dalla Confederazione. L'assegnazione di tali contributi non dovrebbe essere connessa con un'analoga prestazione cantonale; la ragione di questa impostazione sta nel fatto che un vincolo obbligatorio tra l'assegnazione dell'aiuto federale e una prestazione cantonale nuocerebbe proprio ai Cantoni economicamente deboli onde vanificherebbe in parte l'istituto, il quale resterebbe efficace solo rispetto a quei Cantoni forti che già dispongono di un insieme ben nutrito di strumenti d'azione volti allo sviluppo economico.

Le regioni di montagna, giusta l'articolo 2 della LIM, costituiscono il campo territoriale d'applicazione della legge sulle fideiussioni. Queste regioni montane includono anche la maggior parte del campo d'applicazione per luogo del decreto federale istitutivo di un aiuto finanziario alle regioni economicamente minacciate. La garanzia dei rischi dell'innovazione varrebbe invece per l'insieme del territorio nazionale, senza restrizione di luogo. Ne vengono certo delle sovrapposizioni territoriali ma, ciò nonostante, l'applicazione della legge sulle fideiussioni non dovrebbe porre problemi d'interferenza con le altre due qui innanzi evocate: infatti, da un lato, la legge sulle fideiussioni si rivolge alle piccole e medie aziende bisognose d'investimenti limitati e ben definiti (p. es. si tratterà di estendere l'attività commerciale in un settore affine o di avviare nuove, ma collaudate, procedure di fabbricazione); d'altro canto, l'articolo 3 capoverso 2 di questa legge esclude ogni cumulo con altre prestazioni federali. Ciò implica che, in caso di dubbio, si dovrà cominciare con l'esaminare se convenga trattare una domanda di fideiussione nel quadro della legge propria, oppure nel quadro del decreto federale sull'aiuto finanziario alle regioni economicamente minacciate o, infine, in quello della garanzia dei rischi dell'innovazione.

Il contributo sui costi degli interessi, nella forma proposta, è limitato quanto ad ammontare ed anche quanto a durata, dacché trattasi di sostenere aziende considerate individualmente. Comunque questi contributi dovrebbero dare degli stimoli non indifferenti, nonché validi sollievi per superare le difficoltà d'avvio ben note alle aziende. Per contro, questa stessa impostazione esclude che si possa passare ad un aiuto durevole. Tenuto conto delle finalità della LIM, nonché dei bisogni propri alle piccole e medie aziende in regione montana, la soluzione da noi proposta ci sembra compatibile con il nostro sistema politico-economico.

**32 Parte speciale: commento delle diverse proposte di revisione**

**321 Legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane**

**321.1 Rialimentazione del fondo d'aiuto agli investimenti**

L'articolo 29 capoverso 1 della legge federale sull'aiuto agli investimenti dispone che la Confederazione istituisce, durante i primi nove anni a contare dall'entrata in vigore della legge, un fondo di 500 milioni di franchi.

Il capoverso 3 di questo stesso articolo precisa che altri versamenti possono essere decisi mediante decreto federale semplice.

**321.2 Acquisto di terreni a scopi industriali e artigianali**

Gli articoli 1 e 3 vengono completati mediante l'aggiunta «acquisto di aree destinate all'industria e all'artigianato» e subiscono conseguentemente talune modifiche redazionali.

L'articolo 4 menziona i Comuni, le corporazioni di diritto pubblico nonché i singoli come beneficiari potenziali dell'aiuto agli investimenti.

Nel caso dell'acquisto di terreni industriali o artigianali, invece, vi sono due ragioni d'escludere i singoli dalla cerchia dei beneficiari: la prima è che bisogna evitare che aziende singole ricorrano all'aiuto agli investimenti per i loro propri acquisti di terreno ottenendo così, con questa via traversa, un aiuto aziendale diretto; l'altra ragione è che occorre prevenire il pericolo di ricorrere all'aiuto agli investimenti per operare acquisti di terreno meramente speculativi.

**322 Legge federale sulla concessione di fideiussioni nelle regioni montane**

**322.1 Titolo e articoli da 1 a 6**

Il titolo, l'articolo 1 capoverso 2, l'articolo 3 capoverso 1 e l'articolo 4 vanno completati mediante la menzione del nuovo strumento consistente nel contributo sui costi degli interessi.

Nell'articolo 4, i beneficiari delle prestazioni federali vengono menzionati, il che consente di abrogare l'articolo 5.

L'articolo 6 (nuovo articolo 5) capoverso 1 è redatto in modo più generale così da assumere parimenti le spese amministrative che la Cooperativa di fideiussione dovrà sopportare a cagione del nuovo istituto dei contributi sul costo degli interessi.

Siccome il vigente articolo 5 viene abrogato, i vecchi articoli 6 e 7 divengono articoli 5 e 6, il che consente di intercalare un nuovo articolo 7 dedicato ad istituire il contributo sui costi degli interessi.

### **322.2 Contributi sui costi degli interessi** (art. 7)

Questi contributi sono previsti per progetti volti a rafforzare la struttura regionale del mercato del lavoro. Per rispondere all'interrogativo se un progetto determinato soddisfi o no tali condizioni, bisogna adottare criteri quantitativi e qualitativi. Il mero aumento dei posti di lavoro non dovrebbe costituire un motivo sufficiente in tutti i casi: infatti bisogna tener conto della continuità, vale a dire di una domanda continuativa di prestazioni delle aziende instanti, proveniente dalla regione o da fuori. Verrebbero pertanto escluse le aziende i cui progetti consistono in un enfiamento subitaneo e a breve termine della domanda, il che può capitare per esempio nell'edilizia. D'altro canto, si potranno aiutare in questo modo anche delle aziende dette d'esportazione, vale a dire aziende che lavorano indipendentemente dalla domanda regionale. Bisognerà vedere inoltre se gli impieghi nuovi corrispondono all'offerta regionale di manodopera o non richiedano soprattutto l'importazione di una manodopera extraregionale o addirittura straniera. Avrà peso anche la considerazione se il progetto completi la gamma delle branche produttive e accresca i potenziali regionali; in proposito, gli investimenti di rinnovo in aziende esistenti non creano certo nuovi impieghi, però permettono alle aziende di adeguarsi agli imperativi della tecnica e del mercato. Sostenendo aziende che lavorano principalmente per il mercato locale e regionale bisognerà evitare di esasperare la concorrenza fra di esse.

Per contro, il rifinanziamento, la ripresa d'aziende e i risanamenti appaiono esclusi dall'aiuto consistente nei contributi sui costi degli interessi.

Il primo capoverso contempla i casi in cui questi contributi vengono assegnati in connessione con una fideiussione. Il secondo capoverso dispone che questa connessione può essere lasciata cadere per quei casi nei quali appare razionale dare un incentivo senza assumere rischi. I contributi sui costi degli interessi vanno assegnati per crediti di mezzo milione di franchi al massimo; questo massimo corrisponde al limite di fideiussione giusta l'articolo 6, (vecchio art. 7) capoverso 1, limite che peraltro il nostro Consiglio avrebbe facoltà di adeguare.

I contributi sui costi degli interessi verrebbero limitati nella loro entità (2/5) e nella loro durata (6 anni); tuttavia abbiamo scelto una formulazione che consenta di travalicare i due quinti durante i primi anni allorché occorre dare un impulso più energico: in tali casi i contributi verrebbero proporzionalmente ridotti durante gli anni seguenti.

### **322.3 Dovere di diligenza** (art. 8)

Siccome la normativa include il contributo al servizio degli interessi, diviene necessario definire in modo più generale il dovere di diligenza incombente alla Cooperativa di fideiussione.

### **322.4 Esame preliminare** (art. 9)

L'esame delle domande di fideiussione e di quelle di un contributo sui costi degli interessi si svolgerà come sinora: la Cooperativa di fideiussione riceve le domande e le esamina dal profilo della dirigenza e della gestione aziendale; poscia l'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro si pronuncia sulla conformità delle domande stesse con il programma regionale di sviluppo, sia per materia sia per luogo. Allorché trattasi di una richiesta in vista del versamento di contributi sui costi degli interessi, l'Ufficio federale deve valutare anche se le ulteriori condizioni risultino soddisfatte.

L'Ufficio federale consulta l'autorità cantonale competente, il che gli consente di considerare le finalità cantonali di sviluppo e, ove occorresse, di armonizzare le misure prese nel quadro della legge con altri provvedimenti cantonali.

### **322.5 Decisione** (art. 10)

Come sinora, tocca alla Cooperativa di fideiussione decidere inappellabilmente sulle domande di fideiussione conformi con il programma regionale di sviluppo.

Quanto al contributo sui costi degli interessi, la decisione spetta all'Ufficio federale. Per contro una certa competenza passa alla Cooperativa di fideiussione, dacché versa i contributi e controlla la congruenza del loro impiego, ma trattasi unicamente di funzioni di natura tecnica e quindi la Cooperativa non è toccata dai disposti concernenti la protezione giuridica.

## **33 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

### **331 Conseguenze finanziarie**

#### **331.1 Legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane**

La rialimentazione del fondo d'aiuto agli investimenti si estende, giusta la nostra proposta, dal 1986 al 1994 e si eleva a 300 milioni di franchi in tutto. Il capitolo 315.2 descrive le modalità di questa rialimentazione.

L'inclusione dell'acquisto di terreni industriali nel campo d'applicazione materiale della LIM non ha impatto alcuno sul preventivo e sul consuntivo della Confederazione, poiché questo aiuto ai diversi progetti infrastrutturali verrebbe attinto dal fondo d'investimento.

Quanto ai sussidi alle segreterie regionali, non abbisogna nessun ammontare suppletivo rispetto al preventivo 1983 e al piano finanziario 1984 siccome i sussidi federali vengono versati con un anno di ritardo (in base ai rendi-

conti) e già occorrerà un certo tempo per adattare l'organizzazione delle segreterie regionali. Comunque, a contare dal 1985, vi saranno circa mezzo milione di franchi di sussidi da versare annualmente, in più degli ammontari attuali.

### **331.2 Legge federale sulla concessione di fideiussioni nelle regioni montane**

Se si parte da un mutuo garantito di 500 000 franchi (ammontare massimo) con una durata d'ammortamento di 20 anni (anche qui durata massima) e si assume un saggio d'interesse del 5,5 per cento, i contributi della Confederazione sui costi degli interessi raggiungerebbero al massimo l'importo di 58 000 franchi circa, osservando i disposti del proposto articolo 7.

Nel 1982, la Cooperativa di fideiussione ha garantito mutui per circa 11 milioni di franchi. In base a quest'ultima somma, e applicando i criteri visti qui sopra, gli impegni della Confederazione raggiungerebbero 1,2 milioni di franchi circa.

In merito bisogna però fare due osservazioni: da un lato, occorrerà versare contributi sui costi degli interessi solo per una parte dei mutui, la cui durata media risulterà, del resto, sensibilmente inferiore al massimo di 20 anni; d'altro canto, il volume delle fideiussioni s'accrescerà sensibilmente, qualora si instauri il contributo sui costi degli interessi. Orbene, la prima osservazione indica che ci si può attendere una riduzione della suddetta spesa, mentre la seconda rivela una spinta al suo accrescimento.

Ma resta, ciò nonostante, difficile quantificare la risultante: una prima valutazione indicherebbe una spesa annua da 2 a 3 milioni di franchi, onde il quadro di 25 a 30 milioni di franchi per dieci anni sembra sufficiente.

Le spese cagionate dal trattamento delle domande da parte della Cooperativa di fideiussione non verrebbero sensibilmente accresciute dalla creazione del contributo sui costi degli interessi. Per contro esse verranno aumentando col crescere del numero delle domande.

Quanto alle perdite su fideiussione non è possibile prevederne l'andamento.

### **332 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Per la loro esecuzione, i provvedimenti proposti richiedono due unità suppletive che verrebbero assegnate all'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro, ma semplicemente mediante spostamenti entro l'amministrazione generale della Confederazione.

### **333 Ripercussioni sull'esecuzione da parte dei Cantoni**

La rialimentazione del fondo è destinata a proseguire l'aiuto in tema d'investimenti. Le prestazioni che i Cantoni dovranno fornire rimarranno nel quadro abituale.

L'accresciuto sostegno alle segreterie nonché la creazione del contributo sui costi degli interessi non obbligheranno i Cantoni a fornire prestazioni suppletive.

I Cantoni dispongono di servizi responsabili per l'esecuzione dei provvedimenti di politica regionale onde le modificazioni proposte non dovrebbero ripercuotersi sull'effettivo del personale cantonale.

## **34 Costituzionalità**

La legge federale del 28 giugno 1974 sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (RS 901.1) e la legge federale del 25 giugno 1976 sulla concessione di fidejussioni nelle regioni montane (RS 901.2) si richiamano agli articoli 22<sup>quater</sup> e 31<sup>bis</sup> capoverso 3 lettera c della Costituzione federale. Le modificazioni proposte risultano pure coperte da questi disposti.

## **4 Coordinamento della politica regionale federale**

### **41 Necessità di un miglior coordinamento**

La politica regionale si pone come cerniera tra diversi settori federali e cantonali e quindi la sua attuazione riserva un ruolo importante al coordinamento. In proposito bisogna distinguere diversi piani, che esigono una stretta collaborazione non soltanto tra i beneficiari o le persone coinvolte dai provvedimenti, bensì tra le attività dei poteri pubblici esplicanti effetti mediati sulla politica regionale. Questo imperativo del coordinamento si riassume nella constatazione che i provvedimenti di politica regionale arrischiano costantemente di venire inficiati dalle altre attività (segnatamente spese di consumo e d'investimento) federali nei più diversi settori.

Nel quadro del programma nazionale di ricerca «Problematica regionale», il progetto FIRI (strumenti di politica finanziaria e incendenze regionali) costituisce il primo tentativo di valutare le ripercussioni regionali di talune spese federali. Un altro progetto, che concerne parimente certi aspetti qualitativi della politica federale, è stato varato ed è ora in corso. Ma una compiuta analisi delle attività federali, nei loro riflessi sulla politica regionale, non può venir esperita solo mediante ricerche puntuali; trattasi piuttosto di concepirla come un compito permanente, da svolgere nel quadro tracciato dalle finalità della politica regionale.

Su un altro piano, di pari importanza, vale a dire quello del coordinamento a livello di sviluppo economico dei Cantoni, la Conferenza dei capi dei dicasteri dell'economia pubblica ha avviato sforzi intensi di miglioramento. Questa volontà si è concretata in raccomandazioni volte a coordinare e ad armonizzare le politiche economiche cantonali.

### **42 Sforzi di coordinamento sinora condotti innanzi**

Sino ad oggi, il coordinamento della politica regionale si è svolto esclusivamente nel quadro della legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regio-

ni montane. Giusta l'articolo 27 capoverso 1 della LIM, la Centrale per lo sviluppo economico regionale è incaricata di coordinare l'aiuto agli investimenti in montagna con gli altri provvedimenti, in favore di tali regioni, dedotti da altre leggi federali o da altre basi legali. All'uopo noi abbiamo applicato la nostra ordinanza del 9 giugno 1975 sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (RS 901.11) ed abbiamo istituito una Commissione di coordinamento nella quale siedono rappresentanti di tutti gli uffici federali interessati. A tutt'oggi il compito della Commissione di coordinamento è consistito, per l'essenziale, nel dare il preavviso sui programmi di sviluppo elaborati dalle regioni, nonché nel prendere posizione su taluni singoli progetti.

Un'altra funzione di coordinamento tocca alla Commissione consultiva permanente per lo sviluppo economico regionale, da noi istituita il 10 luglio 1972 con il compito principale di preavvisare i provvedimenti generali comportanti ripercussioni sulla politica regionale.

Sia la Commissione consultiva, sia la Centrale e la sua Commissione di coordinamento hanno svolto un lavoro ingente nella fase d'elaborazione, di messa in opera e di consolidamento dell'aiuto agli investimenti nelle regioni montane, e la loro azione ha certo contribuito al successo dell'insieme. Tuttavia, a cagione di una certa mancanza di trasparenza, nonché del fatto che i progetti d'investimento giungono solo tardivamente a conoscenza dei tre organi (se non sono vincolati a un finanziamento residuo nell'accezione propria della LIM), il coordinamento della politica regionale con le altre attività federali è rimasto embrionale; invero si è pur fatto un passo innanzi in quanto, sotto lo stimolo di una mozione, noi abbiamo impartito, il 25 febbraio 1981, precise istruzioni affinché si considerino adeguatamente i Cantoni allorché si creano o si trasferiscono impieghi federali; le istruzioni ordinano, in particolare, la compilazione periodica di un inventario che evidenzia la creazione e l'ubicazione di impieghi federali giusta la loro ripartizione geografica tra i Cantoni (FF 1981 I 677).

### **43 Fattori di un miglior coordinamento**

Per rispondere a un desiderio reiteratamente espresso, e come conseguenza di analisi scientificamente condotte, ci è parso indispensabile di armonizzare viemmeglio i provvedimenti di politica regionale con le altre attività della Confederazione atte ad esplicare un impatto regionale sugli investimenti, sulle finanze e sul mercato del lavoro. Per questa ragione, noi proponiamo d'ampliare i compiti della Commissione di coordinamento della LIM come segue:

- analisi continua dei nuovi investimenti o dei trasferimenti della Confederazione sulla base dei dati raccolti per compilare il piano finanziario, le linee direttive della politica di governo e altri documenti relativi;
- tenuta di un bilancio periodico del riparto geografico degli investimenti federali, analogo a quello sul riparto geografico dei posti federali.

Ci sembra che queste aggiunte contribuiranno a mostrare tempestivamente

l'eventuale emergere d'incongruenze nella politica regionale federale, nonché a far trovare più facilmente, nel quadro del compimento normale delle funzioni, soluzioni sempre compatibili con detta politica.

Queste aggiunte non soltanto permetterebbero alla Commissione consultiva per lo sviluppo economico regionale di svolgere meglio i propri compiti peritali, bensì anche alla Centrale dell'UFIAML per lo sviluppo economico regionale di informare meglio, in modo più approfondito ed in ogni momento, il Dipartimento federale dell'economia pubblica e il nostro stesso Collegio sullo stato degli sforzi di politica regionale, condotti innanzi nel quadro delle attività generali della Confederazione.

# Decreto federale sugli aiuti finanziari completivi in favore delle regioni economicamente minacciate

Disegno

## Modificazione del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*  
visto il messaggio del Consiglio federale del 6 luglio 1983 <sup>1)</sup>,  
*decreta:*

### I

Il decreto federale del 6 ottobre 1978 <sup>2)</sup> sugli aiuti finanziari completivi in favore delle regioni economicamente minacciate è modificato come segue:

#### *Art. 3 cpv. 2 (nuovo)*

<sup>2</sup> L'aiuto federale può essere accordato anche per le spese degli organi cantonali e regionali di consulenza sulle innovazioni.

#### *Art. 4 Generi*

Gli aiuti finanziari consistono:

- a. in fideiussioni a garanzia dei crediti d'investimento;
- b. in contributi ai costi d'interesse per crediti accordati dalle banche;
- c. in sussidi agli organi di consulenza sulle innovazioni.

#### *Art. 5 cpv. 1<sup>bis</sup> (nuovo)*

<sup>1bis</sup> La Confederazione può accordare fideiussioni sino alla metà dei costi complessivi del progetto se questo è difficilmente finanziabile e riveste particolare importanza per la regione quanto a posti di lavoro e a tecnologia. Il Cantone non risponde della parte di garanzia che supera il terzo dei costi complessivi.

#### *Art. 6 Contributi ai costi d'interesse*

<sup>1</sup> La Confederazione può accordare contributi ai costi di interesse su un terzo, al massimo, del costo complessivo del progetto, purché

- a. il capitale proprio investito copra buona parte di tale costo complessivo;

<sup>1)</sup> FF 1983 III 385

<sup>2)</sup> RS 951.93

- b. una banca sottoposta alla legge federale su le banche e le casse di risparmio <sup>1)</sup> conceda, alle condizioni di mercato, i crediti necessari a finanziare il progetto, dopo averlo esaminato secondo criteri commerciali;
- c. la banca accordi, sui crediti beneficianti del contributo, una riduzione del tasso d'interesse corrispondente almeno al quarto del tasso usuale, e
- d. il Cantone ove il progetto viene attuato dia dei contributi almeno pari a quelli federali.

<sup>2</sup> I contributi ai costi di interesse sono di un quarto, al massimo, del saggio d'interesse commerciale usuale.

<sup>3</sup> Per i progetti di cui in articolo 5 capoverso 1<sup>bis</sup>, la Confederazione può dare contributi ai costi d'interesse sulla totalità del credito garantito.

<sup>4</sup> I contributi ai costi d'interesse vengono concessi per dieci anni al massimo, per i progetti di cui in articolo 5 capoverso 1<sup>bis</sup>, e per sei anni al massimo negli altri casi.

*Art. 6a (nuovo)* Sussidi agli organi di consulenza sulle innovazioni

<sup>1</sup> La Confederazione può accordare sussidi agli organi cantonali e regionali di consulenza sulle innovazioni purché il Cantone dia un sussidio almeno uguale.

<sup>2</sup> Il sussidio federale sarà, al massimo, di un terzo delle spese non coperte, cagionate da forniture di informazioni e da consulenze alle aziende delle regioni economicamente minacciate.

*Titolo*

#### **Sezione 4:**

#### **Competenza e procedura per le fideiussioni, i contributi ai costi d'interesse e le agevolazioni fiscali**

*Art. 9 cpv. 1*

<sup>1</sup> Le domande di fideiussione, di contributo ai costi d'interesse e di agevolazioni fiscali vanno presentate dal richiedente, per il tramite della banca mutuante, al Cantone interessato.

*Art. 11 cpv. 1<sup>bis</sup> (nuovo)*

<sup>1bis</sup> Le domande giusta l'articolo 5a vanno sottoposte all'esame di periti indipendenti che fanno rapporto al Dipartimento.

<sup>1)</sup> RS 952.0

*Sezione 4a (nuova)*

**Sezione 4a:**

**Competenza e procedura per i sussidi agli organi di consulenza**

*Art. 11a Domande*

<sup>1</sup> Le domande di sussidio vanno presentate dagli organi di consulenza sulle innovazioni, al Cantone interessato, all'inizio di ciascun esercizio.

<sup>2</sup> Alle domande sono allegati tutti i documenti necessari per la decisione, segnatamente il preventivo e il consuntivo.

*Art. 11b Competenza secondo il diritto cantonale*

<sup>1</sup> Il Cantone esamina le domande e decide sui propri contributi.

<sup>2</sup> Il Cantone trasmette le domande, corredate delle proprie decisioni e proposte, all'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (detto qui di seguito «Ufficio federale»).

*Art. 11c Competenze secondo il diritto federale*

L'Ufficio federale esamina le domande e decide sui contributi e i sussidi della Confederazione.

*Art. 12 cpv. 1*

<sup>1</sup> Alle decisioni del Dipartimento e dell'Ufficio federale s'applicano le disposizioni generali della giurisdizione amministrativa federale.

II

<sup>1</sup> Il presente decreto, di obbligatorietà generale, sottostà al referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

# Decreto federale che assegna fondi suppletivi per gli aiuti finanziari in favore delle regioni economicamente minacciate

Disegno

del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*  
visto l'articolo 85 numero 10 della Costituzione federale;  
visto il messaggio del Consiglio federale del 6 luglio 1983 <sup>1)</sup>,  
*decreta:*

## **Art. 1** Fideiussioni

Per le fideiussioni giusta l'articolo 5 del decreto federale del 6 ottobre 1978 <sup>2)</sup> sugli aiuti finanziari completivi in favore delle regioni economicamente minacciate, viene autorizzato un impegno aggiuntivo che non deve superare i 50 milioni di franchi.

## **Art. 2** Contributi ai costi d'interesse e sussidi agli organi di consulenza

Viene inoltre stanziato un credito, di 20 milioni di franchi al massimo, per i contributi federali ai costi di interesse e per i sussidi agli organi di consulenza sulle innovazioni e ai costi delle perizie, secondo gli articoli 6, 6a, 11 capoverso 1<sup>bis</sup> del precitato decreto federale del 6 ottobre 1978 <sup>2)</sup>.

## **Art. 3** Disposizioni finali

Il presente decreto, che non è di obbligatorietà generale, non sottostà al referendum.

<sup>1)</sup> FF 1983 III 385

<sup>2)</sup> RS 951.93; RU . . .

**Decreto federale**  
**concernente versamenti al fondo d'aiuto agli investimenti**

*Disegno*

del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visto l'articolo 29 capoverso 3 della legge federale del 28 giugno 1974 <sup>1)</sup> sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane;

visto il messaggio del Consiglio federale del 6 luglio 1983 <sup>2)</sup>,

*decreta:*

**Art. 1**

<sup>1</sup> Al fondo d'aiuto agli investimenti saranno versati, entro il 1994, a titolo supplementare, 300 milioni di franchi.

<sup>2</sup> Tale versamento avverrà in rate annue a contare dal 1986. Nello stabilire le rate si terrà conto dei bisogni finanziari e delle possibilità della Confederazione.

**Art. 2**

Il presente decreto che non è di obbligatorietà generale, e non sottostà al referendum.

<sup>1)</sup> RS 901.1

<sup>2)</sup> FF 1983 III 385

# Legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane

Disegno

## Modificazione del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*  
visto il messaggio del Consiglio federale del 6 luglio 1983 <sup>1)</sup>,  
*decreta:*

### I

La legge federale del 28 giugno 1974 <sup>2)</sup> sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane è modificata come segue:

#### *Art. 1*

La legge è intesa a migliorare le condizioni d'esistenza nelle regioni di montagna mediante aiuti selettivi agli investimenti per progetti d'attrezzatura e d'acquisto di aree per l'industria e l'artigianato.

#### *Art. 3* Materia

L'aiuto agli investimenti, giusta la presente legge, può venir dato per:

- a. progetti di sviluppo delle attrezzature collettive, segnatamente rete viaria, approvvigionamento, evacuazione e depurazione dei liquami, eliminazione di scorie e rifiuti, formazione scolastica e professionale, riposo e svago, igiene pubblica, cultura e sport;
- b. acquisto di aree destinate all'industria e all'artigianato.

#### *Art. 4* Beneficiari

<sup>1)</sup> L'aiuto è assegnato, su proposta e per il tramite dei Cantoni, a Comuni, collettività di diritto pubblico nonché a privati la cui attività serva agli scopi della presente legge.

<sup>2)</sup> L'aiuto per l'acquisto di aree destinate all'industria e all'artigianato è assegnato esclusivamente ai Comuni e alle collettività di diritto pubblico.

### II

<sup>1)</sup> La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

<sup>2)</sup> Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

<sup>1)</sup> FF 1983 III 385

<sup>2)</sup> RS 901.1

# Legge federale sulla concessione di fidejussioni nelle regioni montane

Disegno

## Modificazione del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*  
visto il messaggio del Consiglio federale del 6 luglio 1983 <sup>1)</sup>,  
*decreta:*

I

La legge federale del 25 giugno 1976 <sup>2)</sup> sulla concessione di fidejussioni nelle regioni montane è modificata come segue:

### *Titolo*

Legge federale sulla concessione di fidejussioni e di contributi sui costi di interesse alle piccole e medie aziende delle regioni montane

#### *Art. 1 cpv. 2*

<sup>2</sup> A tal fine, la Confederazione promuove la concessione di fidejussioni, sussidiando la Cooperativa svizzera di fidejussione per l'artigianato (detta qui di seguito «Cooperativa»), ed assegna contributi sui costi di interesse.

#### *Art. 3 cpv. 1*

<sup>1</sup> La legge si applica alla concessione di fidejussioni e di contributi sui costi di interesse in favore di piccole e medie aziende, efficienti o in grado di svilupparsi, in quanto s'inquadrino in un programma di sviluppo elaborato secondo la legge del 28 giugno 1974 <sup>3)</sup> sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane.

#### *Art. 4 Principio*

Le prestazioni federali consistono in sussidi destinati a coprire una parte delle spese amministrative e delle perdite fidejussorie della Cooperativa, nonché in contributi ai costi di interesse delle aziende.

<sup>1)</sup> FF 1983 III 385

<sup>2)</sup> RS 901.2

<sup>3)</sup> RS 901.1; RU . . .

*Art. 5*

Abrogato

*Art. 6* diviene art. 5

*Art. 5 cpv. 1*

<sup>1</sup> La Confederazione assume le spese amministrative della Cooperativa<sup>4</sup> in quanto derivino da attività svolte in virtù della presente legge.

*Art. 7* diviene art. 6

*Art. 7 (nuovo)* Contributi sui costi di interesse

<sup>1</sup> La Confederazione può assegnare contributi sui costi di interesse per i crediti fideiussori connessi con progetti volti a rafforzare la strutturazione regionale del mercato del lavoro.

<sup>2</sup> I contributi al servizio degli interessi possono venir assegnati anche per crediti non fideiussori di 500 000 franchi al massimo. Il Consiglio federale può adeguare detto massimo al rincaro nonché all'evoluzione economica.

<sup>3</sup> I contributi al servizio degli interessi possono ascendere, al massimo, ai due quinti dell'interesse commerciale usuale, per una durata sino a sei anni.

*Art. 8* Doveri di diligenza

I sussidi federali vengono pagati alla Cooperativa soltanto se questa svolge con la debita diligenza i compiti assegnatili dalla presente legge.

*Art. 9* Esame preliminare

<sup>1</sup> Le domande di fideiussione o di contributo sui costi di interesse vanno presentate alla Cooperativa.

<sup>2</sup> La Cooperativa le esamina dall'aspetto dirigenziale e gestionale, poscia le sottopone all'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (qui di seguito: l'Ufficio federale).

<sup>3</sup> L'Ufficio federale riscontra se la domanda collimi, quanto a materia e luogo, col programma regionale di sviluppo e, all'uopo, consulta la competente autorità cantonale.

<sup>4</sup> Se la domanda verte su un contributo al servizio dell'interesse, l'Ufficio federale verifica, inoltre, se le condizioni relative al mercato del lavoro e alla politica regionale siano soddisfatte.

*Art. 10* Decisione

<sup>1</sup> La Cooperativa decide inappellabilmente circa le domande di fideiussione conformi al programma regionale di sviluppo. Essa stipula coi richiedenti i contratti fideiussori.

<sup>2</sup> L'Ufficio federale decide circa le domande di contributo sui costi di interesse.

<sup>3</sup> La Cooperativa paga, per conto della Confederazione, i contributi sui costi di interesse, il cui versamento sia stato deciso dall'Ufficio federale, e sorveglia che vengano utilizzati in modo conforme.

<sup>4</sup> Le domande disformi dal programma di sviluppo regionale possono essere trattate secondo il decreto federale del 22 giugno 1949 <sup>1)</sup> inteso a promuovere le cooperative di fideiussione delle arti e mestieri.

II

<sup>1</sup> La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

## **Parte B**

### **Garanzia contro i rischi dell'innovazione in favore delle piccole e medie aziende**

#### **1 Parte generale**

#### **11 Situazione iniziale**

#### **111 Crescita economica e sviluppo dell'impiego durante l'ultimo decennio**

Tra il 1973 e il 1982 il prodotto interno lordo, calcolato a prezzi costanti, è aumentato in Svizzera del 2 per cento in tutto: con una crescita economica globale annua dello 0,2 per cento, la Svizzera ha quindi superato di poco la crescita zero.

Ancorché il numero di impieghi sia aumentato durante taluni anni esso è pur sempre diminuito di circa 170 000 unità sull'arco dell'intero decennio precipitato. Durante tale decennio, il tasso di disoccupazione, rilevato statisticamente, è sempre rimasto molto al di sotto di quello degli altri Paesi industrializzati. Questa buona tenuta non può venir spiegata soltanto invocando, come si fa sovente, la diminuzione del numero dei lavoratori stranieri, dacché questa diminuzione si è concentrata sugli anni 1974-1977 mentre, da allora, si è avuto piuttosto un aumento, certo lento ma continuo, della popolazione straniera.

La diminuzione delle possibilità d'impiego ha contribuito solo in misura limitata alla flessione del tasso d'attività per taluni gruppi d'età. Questa evoluzione dev'essere presa sul serio poiché, già all'inizio del secolo prossimo, le classi particolarmente numerose giungeranno all'età del pensionamento e ciò si rifletterà negativamente sulle finanze pubbliche e sulle assicurazioni sociali qualora, frattanto, non si riuscisse a superare il livello della crescita zero.

Un regresso quasi costante dell'impiego si constata per il settore secondario che subisce più massicciamente l'influenza dell'evoluzione tecnologica; ma questa evoluzione è sul punto di travalicare l'ambito del settore secondario e di sovvertire anche l'organizzazione del lavoro in numerosi rami del terziario che verranno d'ora innanzi più fortemente influenzati da detta evoluzione. I processi di adeguamento e di innovazione tecnologica appaiono perciò come fattori che forgianno in modo continuativo lo sviluppo dell'economia nel suo insieme.

Nessuno nega gli ingenti sforzi dell'economia svizzera — padroni e salariati — ed i suoi grossi sacrifici per sopravvivere nel processo di adeguamento strutturale! Se parliamo di lacune e di strozzature non intendiamo dunque affatto sminuirli, al contrario li consideriamo tanto presenti alla mente da non doverne fare continuamente espressa menzione. Tuttavia sarebbe un pericoloso sbaglio non vedere le lacune che tutt'ora sussistono.

## 112      **Competitività tecnologica dell'economia svizzera**

Per determinare le branche d'attività e i gruppi di industrie di alta tecnicità, molti studiosi statunitensi e specialisti dell'OCSE assumono, come criterio, la percentuale dei costi di ricerca e di sviluppo sulla cifra d'affari.

Malauguratamente la maggior parte degli studi concernenti gli scambi internazionali di prodotti d'alta tecnologia si riferiscono unicamente alla percentuale rilevata negli Stati Uniti: dal punto di vista svizzero ciò non è pienamente soddisfacente in quanto, nel nostro Paese, talune branche, rientranti senz'altro nella fascia dell'alta tecnologia, ne risultano escluse secondo i criteri applicati in America. Trattasi segnatamente della costruzione di macchine utensili e tessili. Comunque questa discrepanza non pregiudica le nostre considerazioni.

### **Quota dei prodotti svizzeri sull'importazione di beni d'alta tecnologia nei Paesi dell'OCSE (in %)**

*Tavola 1*

Gruppi di prodotti <sup>1)</sup>	Quota media di mercato	
	1963-1971	1971-1981
Aeromobili e componenti .....	0,2	0,2
Macchine d'ufficio, ordinatori e macchine contabili .....	2,3	1,3
Macchine e impianti industriali, esclusi i motori e le turbine .....	5,6	5,2
Apparecchi di telecomunicazioni e componenti elettroniche .....	1,7	1,3
Strumenti scientifici, orologeria compresa .....	19,8	12,1
Prodotti farmaceutici .....	16,9	14,1
Materie plastiche e sintetiche e loro sottoprodotti .....	1,9	1,5
Motori e turbine .....	4,0	2,3
Agrochimica .....	4,0	4,1
Prodotti chimici industriali inorganici .....	0,8	0,7
Emittenti e riceventi radio-TV .....	1,0	0,8

*Fonte:* OCSE, International Trade in High Technology Products: an Empirical Approach, DSTI/SPR/83 Port 2, First draft, Paris, March 1983.

<sup>1)</sup> Giusta le norme di classificazione standard del commercio internazionale.

Per interpretare la tavola bisogna tuttavia tener presente che, in seguito all'emergere di nuovi Paesi industrializzati, si assiste a una contrazione generale delle quote di mercato dei Paesi di vecchia industrializzazione.

## Esportazioni e importazioni di prodotti d'alta tecnologia

Evoluzione quantitativa (indice 1975 = 100) e andamento del rapporto tra esportazioni e importazioni (giusta il volume e il valore)

Tavola 2

Anno	1967	1975	1979	1982
<i>Aeromobili</i>				
Volume dell'esportazione .....	46	100	102	75
Volume dell'importazione .....	53	100	77	95
Rapporto volume <sup>1)</sup> .....	0,87	1,00	1,33	0,79
Rapporto valore <sup>2)</sup> .....	0,19	0,10	0,27	0,31
<i>Macchine d'ufficio</i>				
Volume dell'esportazione .....	90	100	116	96
Volume dell'importazione .....	50	100	170	223
Rapporto volume .....	1,8	1,00	0,68	0,43
Rapporto valore .....	-	0,55	0,45	0,54
<i>Macchine industriali</i>				
Volume dell'esportazione .....	53	100	144	159
Volume dell'importazione .....	64	100	155	170
Rapporto volume .....	0,83	1,00	0,93	0,94
Rapporto valore .....	-	1,85	1,87	1,90
<i>Apparecchi ottici, micromeccanici, orologi</i>				
Volume dell'esportazione .....	105	100	113	90
Volume dell'importazione .....	57	100	154	150
Rapporto volume .....	1,84	1,00	0,73	0,60
Rapporto valore .....	7,23	4,76	3,84	3,58
<i>Prodotti farmaceutici</i>				
Volume dell'esportazione .....	60	100	125	164
Volume dell'importazione .....	60	100	124	170
Rapporto volume .....	1,00	1,00	1,00	0,96
Rapporto valore .....	4,32	4,31	4,81	3,94

Fonte: Amministrazione federale delle dogane, Direzione generale delle dogane.

<sup>1)</sup> Una flessione del rapporto volume indica una crescita maggiore delle importazioni rispetto alle esportazioni, rivela, in altre parole, una maggior penetrazione estera sul mercato elvetico.

<sup>2)</sup> Un rapporto valore maggiore di 1 significa che il Paese, in valore, esporta più che non importi. Una crescita di questo rapporto indica che il valore delle esportazioni va prevalendo su quello delle importazioni, rivela, in altre parole, un progresso nella specializzazione.

Anno	1967	1975	1979	1982
<i>Caucciù sintetico, filati art. e sint., pannelli, fogli, barre e tubi di materie sintetiche, sottoprodotti di materie sint.</i>				
Volume dell'esportazione .....	-	100	197	214
Volume dell'importazione .....	-	100	198	190
Rapporto volume .....	-	1,00	1,00	1,23
Rapporto valore .....	-	0,60	0,57	0,65
<i>Motori e turbine senza le generatrici</i>				
Volume dell'esportazione .....	76	100	108	128
Volume dell'importazione .....	65	100	126	167
Rapporto volume .....	1,17	1,00	0,86	0,77
Rapporto valore .....	-	3,64	3,33	2,84
<i>Fertilizzanti chimici; fitoprotezione, pesticidi e insetticidi</i>				
Volume dell'esportazione .....	-	100	104	105
Volume dell'importazione .....	-	100	161	150
Rapporto volume .....	-	1,00	0,65	0,70
Rapporto valore .....	-	4,20	2,62	3,32
<i>Prodotti inorganici</i>				
Volume dell'esportazione .....	62	100	190	160
Volume dell'importazione .....	83	100	131	122
Rapporto volume .....	0,75	1,00	1,45	1,31
Rapporto valore .....	-	0,38	0,51	0,50
<i>Apparecchi radio, grammofoni, magnetofoni e televisori</i>				
Volume dell'esportazione .....	48	100	85	65
Volume dell'importazione .....	42	100	143	148
Rapporto volume .....	1,14	1,00	0,59	0,44
Rapporto valore .....	-	0,29	0,31	0,28
<i>Totale dei prodotti di alta tecnologia</i>				
Volume dell'esportazione .....	-	100	134	143
Volume dell'importazione .....	-	100	151	165
Rapporto volume .....	-	1,00	0,89	0,87
Rapporto valore .....	-	1,94	1,84	1,75

Gli scambi internazionali di beni d'alta tecnologia si sono, nell'ultimo ventennio, sviluppati più intensamente del volume globale degli scambi commerciali mondiali. Oggi ancora la Svizzera resta, tra i membri dell'OCSE, il

Paese più intensamente specializzato nella produzione di beni d'alta tecnologia. Il nostro Paese resta tuttavia poco rappresentato in taluni settori produttivi la cui importanza continua a crescere, come per esempio in rami quali la costruzione di aeromobili e di vettori spaziali, la fabbricazione di ordinatori e di componenti di macchine d'ufficio, nonché quella dei giuochi elettronici.

Rispetto allo sviluppo industriale mondiale, le nostre basi tecnologiche si sono ridotte e la Svizzera occupa ormai solo una posizione modesta in quanto fornitore per questi rami economici. Per contro, la quota del nostro Paese nelle importazioni di prodotti d'alta tecnologia è venuta aumentando. La densità delle relazioni reciproche derivanti dagli scambi interni tra ditte dell'indotto e aziende a tecnologia d'avanguardia si è anch'essa nettamente indebolita.

Già da lungo tempo ormai, le nostre aziende specializzate nell'alta tecnologia non possono più, stante le ridotte dimensioni del mercato interno elvetico, trovarvi sufficienti sbocchi commerciali. Conseguentemente la loro dipendenza dal volume delle esportazioni cresce, in parallelo con il loro grado di specializzazione. La costante erosione del settore secondario viene ad accrescere questo vantaggio di partenza. Diviene insomma viepiù difficile trovare nel Paese, addirittura per piccole serie pilota, i primi utilizzatori indigeni che possano collaudare adeguatamente la maturità e l'affidabilità di un prodotto di alta tecnologia. Questa carenza frena la creazione di nuove aziende nonché lo svolgimento del processo di trasformazione tecnologica e strutturale. Sono questi effetti negativi che hanno segnatamente colpito il settore orologiero, ove numerose ditte non sono riuscite a creare quelle relazioni che, nel ramo microtecnico, avrebbero garantito il formarsi, in Svizzera, di una nuova base di partenza, atta a consentire un accesso più rapido e più agevole ai mercati esteri.

### **113      Sviluppo e importanza delle condizioni quadro**

Nelle discussioni concernenti l'evoluzione dell'economia e dell'impiego nella maggior parte dei Paesi di vecchia industrializzazione si assegna un ruolo importante alle condizioni quadro dell'attività economica, le quali vengono sovente valutate richiamandosi all'importanza del settore pubblico. Orbene, se si prende un tal termine di riferimento, si vede che la parte delle spese e degli introiti pubblici sul prodotto nazionale lordo (parte dello Stato) è venuta sensibilmente crescendo, in Svizzera, dagli anni sessanta sino all'inizio degli anni settanta. L'evoluzione demografica e l'aumento delle quote sociali, incluse quelle alle casse pensioni, hanno, in proposito, svolto un ruolo considerevole. Gli introiti delle assicurazioni sociali superano attualmente, escludendo i trasferimenti in favore di queste assicurazioni, l'insieme degli introiti di tutti i bilanci pubblici.

Per evitare che quest'onere continui a crescere, noi non abbiamo escluso le assicurazioni sociali dai nostri sforzi di risparmio. Inoltre ci siamo fermamente attenuti alla direttiva della massima cautela nel prendere impegni con

effetti a lungo termine. Abbiamo provveduto insomma a prevenire una crisi del finanziamento delle assicurazioni sociali dovute a nuove modifiche della piramide d'età.

A contare dal 1976, la parte dello Stato (escluse le assicurazioni sociali) tende piuttosto a regredire. Calcolato con prezzi costanti, il bilancio federale mostra un'indubbia contrazione, ormai da diverso tempo.

Nelle discussioni sul miglioramento delle condizioni quadro si includono anche aspetti d'ordine fiscale. In merito viene sul proscenio la soppressione, o almeno la riduzione, della doppia imposizione economica, delle società anonime e dell'azionista, nonché la tassa occulta. La questione della doppia imposizione fiscale dovrà essere esaminata allorché si discuterà il progetto di legge d'armonizzazione fiscale. Le proposte concernenti la soppressione della tassa occulta sono attualmente oggetto di una procedura di consultazione.

Un'esigenza che riviene regolarmente in discussione concerne gli ammortamenti. L'aumento dei tassi d'ammortamento ammessi dal fisco, deciso nel 1978, e la proroga del periodo di riporto delle perdite hanno, in un primo momento, alleggerito l'onere delle persone giuridiche. La parte di queste nel gettito dell'imposta federale diretta si è inflessa da un terzo a un quarto, e questa diminuzione potrebbe anche, parzialmente, essere considerata effetto di queste misure fiscali. Così l'accrescimento dei contributi alle assicurazioni sociali è stato parzialmente compensato.

Se passiamo ora a una considerazione comparativa sul piano internazionale, vediamo che l'imposizione delle persone giuridiche risulta nel nostro Paese relativamente moderata, ancorché non sia per nulla trascurabile. La pressione sul reddito, che solleva tante proteste nel settore secondario, è dovuta solo in minima parte all'accrescimento delle tasse pubbliche. L'insufficienza di redditività è senz'altro imputabile anche a taluni comportamenti delle aziende. La tendenza di numerosi capi azienda a mantenere o anche ad ampliare la loro quota di mercato in settori tradizionali, ormai connotati da sovracapacità sul piano internazionale, e la loro reticenza estrema ad adottare nuove attività e nuove tecnologie, ha senz'altro fatto scendere, in numerosi casi, l'indice di redditività.

Nel settore delle condizioni quadro di carattere non fiscale, l'economia elvetica ha conosciuto fasi favorevoli in questi ultimi anni: l'inflazione si è generalmente stabilizzata ad un livello inferiore a quello medio dei Paesi industrializzati ed inoltre, stante la parte di reddito economizzata dall'insieme dell'economia (indice di risparmio), i saggi d'interesse sono restati vantaggiosi rispetto al contesto internazionale. Del resto una politica dei saggi d'interesse estremamente bassi non avrebbe servito l'economia elvetica, bensì al contrario stimolato l'esodo dei capitali.

Ancorché i processi di adattamento abbiano inciso assai sulle relazioni tra le parti sociali, tutti i problemi e le vertenze poterono, in linea generale, essere risolti in modo ragionevole; il decentramento dei negoziati ha inoltre consentito di risolvere i conflitti in modo realistico, in una misura ignota o raramente conseguita nelle vicine Nazioni.

In Svizzera, come altrove, la densità delle normative è venuta crescendo nel corso degli ultimi anni e decenni, segnatamente nel campo del diritto edilizio, della protezione ecologica, della sicurezza degli impianti nucleari e di quelli a corrente forte, nonché nel settore bancario. Per quest'ultimo settore va aggiunto che, nel corso della revisione della legge sulle banche, si sono esaminati anche taluni punti nevralgici dal profilo delle condizioni quadro.

I processi di rinnovo tecnologico e strutturale, sui quali più particolarmente s'incetra il presente messaggio, non sono però stati toccati da questo intensificarsi normativo: la carenza è macroscopica specie riguardo alle prescrizioni di sicurezza per gli apparecchi e impianti elettrotecnici; già ne abbiamo, del resto, sollecitato un completo riesame.

Per riassumere, possiamo dire che l'evoluzione delle condizioni quadro ha reso più difficile lo sviluppo economico e industriale. Non è peraltro questo un fenomeno tipicamente svizzero, dacché lo si constata anche all'estero. Comunque possiamo dire che, durante l'ultimo decennio, le condizioni quadro sono risultate, nel loro insieme, più favorevoli in Svizzera che nei Paesi concorrenti.

#### **114      *Influenza della ricerca e dello sviluppo sulla competitività tecnologica***

Ben più che in passato, l'evoluzione tecnologica influisce oggi sullo sviluppo economico, sul quale essa può incidere con effetti negativi per numerose aziende. Il sapere tecnologico, sotteso alla produzione, può divenir di colpo obsoleto all'apparire di nuove conoscenze, oppure può venirne magari anche rivitalizzato. Per tutta una serie di settori industriali (ma il discorso vale anche per il terziario), la durata di vita delle generazioni di prodotti e di procedimenti si è venuta notevolmente accorciando. Per molte branche d'attività, la quota dei costi indipendente dal prezzo dei materiali si è assai contratta. D'altro canto, la proporzione dei costi di concezione e di sviluppo dei vari sistemi appare in crescita; il costo della loro conduzione, regolatura, sorveglianza e manutenzione tende anch'esso a crescere. Ovviamente sono, questi, sviluppi che si constatano anche nel nostro Paese: basti enunciare un esempio, molto pertinente, quello offerto dall'industria delle telecomunicazioni.

Se tracciamo un paragone internazionale vediamo che le spese consacrate in Svizzera, per abitante, alla ricerca e allo sviluppo figurano ancora al livello più elevato. Una parte straordinariamente grande di queste spese è assunta dall'economia privata. Tuttavia le spese di ricerca si concentrano su poche grandi aziende dell'industria chimica o meccanica nonché su quelle delle telecomunicazioni. Rispetto al mercato del lavoro, va sottolineato che l'aumento degli effettivi delle aziende testé citate, allorché ha luogo, avviene soprattutto all'estero, oppure nel quadro delle fabbricazioni su licenza.

L'ingenza dei mezzi adibiti alla ricerca e allo sviluppo non deve dunque indurci a concludere che tutto è a posto quanto all'attuazione dei processi d'adattamento economico e tecnologico e al mantenimento di un buon

livello d'impiego, nonché alla garanzia di una certa crescita economica. Tutt'altro, per raggiungere questi obiettivi occorre che un numero molto maggiore di piccole e medie aziende si lanci nei nuovi settori di conoscenza, fabbricazione e mercato, affidandosi maggiormente all'originalità tecnologica e allo sviluppo di nuovi prodotti e procedimenti, senza stare a contare unicamente sulla domanda e sull'indotto delle grandi aziende. L'atteggiamento delle piccole e medie aziende rispetto all'attività innovativa acquisisce, per l'insieme della nostra economia, un valore la cui importanza supera quella che era riscontrabile in passato. La capacità di tali aziende di adattarsi e di rendersi indipendenti può venir potenziata da un impiego più ampio ed intenso delle basi del sapere tecnologico e delle nozioni create nei politecnici, nelle scuole tecniche superiori e in altri istituti.

Orbene proprio questo accesso più ampio costituisce la finalità perseguita dalla Confederazione allorché essa promuove la ricerca e lo sviluppo con orientamento verso la pratica produttiva. I mezzi finanziari sono stati aumentati a contare dall'ultima recessione sia nell'ambito del programma volto a procurare lavoro (del 1975-1976 e del 1983) sia in quello del programma di impulso economico (FF 1976 I 613; 1978 II 1277; 1982 III 151; 1983 I 753), ma, data l'esiguità del Paese, non possiamo mirare ad un'intensità di sforzi quali quelli condotti innanzi per esempio negli Stati Uniti, in Giappone, in Repubblica federale di Germania o in Francia <sup>1)</sup>.

## **115      Offerta di manodopera con alta formazione tecnologica**

Già il nostro messaggio sul programma d'impulso II (FF 1982 I 1189) insisteva sull'importanza di quadri forniti di ottime conoscenze nelle scienze esatte, naturali o ingegneristiche. Il rapporto sull'economia giapponese, presentato da una delegazione dell'Accademia svizzera delle scienze tecniche, è venuto a rafforzare questa nostra opinione; tale rapporto traccia paragoni significativi sulla proporzione, in Svizzera e in Giappone, di collaboratori beneficianti di una formazione di ingegnere nel senso più ampio del termine. Questa proporzione di quadri con formazione tecnica, nettamente superiore in Giappone, consente di adibire un ben maggior numero di collaboratori, di questa preziosa categoria, alla concezione dei nuovi prodotti e all'attuazione dei procedimenti della loro fabbricazione nonché, ed è pure elemento importante, di ridurre i tempi d'esecuzione. Tutto ciò si esprime anche nella politica economica e tecnologica giapponese, la quale insiste a porre l'accento principale sull'incoraggiamento dei nuovi settori d'attività industriale, mentre dedica al mantenimento delle strutture esistenti mezzi ben minori.

Rispetto al Giappone, il promovimento di nuovi settori d'attività industriale appare molto meno spiccato nel nostro Paese. Si constatano, è vero, abbozzi

<sup>1)</sup> Va rilevato che, ai fini di questo esame comparativo, sono state incluse anche le spese di ricerca e sviluppo nel settore dell'armamento, spese che toccano livelli considerevoli, specie in elettronica, nuovi materiali e ordinatori.

di sforzi nuovi in questo campo, come la creazione della Fondazione svizzera di ricerca in microtecnica e il riorientamento delle attività degli istituti di ricerca privati e pubblici che collaborano con questa fondazione, ma occorre pur dire che appare indispensabile intensificare gli sforzi in questa direzione.

L'offerta più grande di manodopera d'alta formazione tecnologica, in Giappone, ha influito del pari sui processi decisionali delle aziende; sembra infatti che le aziende giapponesi tengano conto, meglio di quelle europee e svizzere, delle più recenti tendenze dell'evoluzione tecnologica. In questo contesto, sia negli Stati Uniti sia in Giappone, la creazione di nuove aziende riveste un'importanza considerevole. In Svizzera, nei settori su cui lo sviluppo delle nuove tecniche ha un forte impatto, si sono riscontrate, sull'arco dell'ultimo decennio, solo rare creazioni di nuove aziende, per lo meno nel settore produttivo; più frequenti, invero, sono stati gli ampliamenti e le creazioni d'aziende nel settore terziario, specialmente dei servizi tecnici. Per attenerci agli specialisti operanti in questi servizi, bisogna aggiungere che sovente essi fruirebbero anche delle conoscenze necessarie per esercitare un'attività nel settore della produzione e, di fatto, molti di questi specialisti sono passati al settore dei servizi dopo aver effettivamente esercitato nel settore della produzione. Ciò indica che una parte dell'industria svizzera incontra difficoltà a diversificare la propria offerta di prodotti e di tecnologie.

## **116      Scarto tra conoscenze tecnologiche e capitale rischio**

Le conoscenze scientifiche e tecnologiche non bastano da sole per tradurre in atto i processi d'adattamento economico che esse consentono di applicare; occorre che gli imprenditori o i detentori dei capitali siano in grado di valutare i rischi e le opportunità economiche. Ma il numero di imprenditori che dispongono, a un tempo, delle conoscenze e dei capitali propri necessari alla realizzazione delle innovazioni è venuto probabilmente diminuendo.

Un vero fossato si è aperto, da alcuni anni, tra coloro che conoscono le nuove tecnologie e coloro che decidono gli investimenti e le disponibilità finanziarie, e questo fossato ha ostacolato i processi d'adattamento dell'industria, nonché la fondazione di nuove piccole e medie aziende ad alta tecnologia; lo sviluppo di nuovi settori d'attività nelle regioni economicamente minacciate ne è rimasto anch'esso frenato. Vi è da temere inoltre che altre regioni, nelle quali l'andamento dell'impiego dipende ampiamente da grandi aziende di carattere tradizionale, vengano a cadere nel novero delle regioni minacciate; in esse, nonostante l'incombere di questo pericolo, gli sforzi di sviluppo e di ampliamento della base cognitiva per le attività industriali rimangono allo stato embrionale. Facilitare la creazione di nuove aziende, rispondenti agli imperativi del momento, e incoraggiare la trasformazione di piccole e medie aziende, nel senso di una maggiore intensità tecnologica, costituiscono dunque un compito la cui esecuzione non dev'essere procrastinata sino al giorno in cui il numero delle regioni economicamente minacciate sarà ulteriormente cresciuto.

Anche se si tien conto del fatto che il nostro Paese soffre di una certa mancanza di quadri ben preparati nelle tecnologie di punta, ciò non basta a spiegare l'estrema lentezza di numerosi processi d'adattamento. In molti campi importanti per l'emergere e l'affermarsi di questi processi, la Svizzera occupa pur sempre un posto favorevole sul piano internazionale per quanto concerne la ricerca universitaria: ciò vale segnatamente per la biologia molecolare, lo sviluppo dei linguaggi d'ordinatore o ancora la microtecnica. L'ampliamento della base cognitiva è stata facilitata segnatamente dalle borse del Fondo nazionale per soggiorni di studio all'estero. Si sa inoltre che all'estero, segnatamente negli Stati Uniti, lavorano molti Svizzeri nella ricerca e nello sviluppo, compatrioti che sarebbero disposti a rimpatriare se noi offrissimo loro la possibilità di mettere in valore le conoscenze acquisite. Da tutto ciò risulta manifesto che conta non solo il versante delle conoscenze, bensì anche quello della disponibilità del capitale e che è la loro mancata interconnessione ciò che ha gravemente frenato i processi d'adattamento.

A contare dal ribaltamento della tendenza economica nel corso degli anni settanta, è divenuto particolarmente difficile trovare dei finanziatori disposti ad assumersi il rischio d'investire in settori fortemente connotati dallo sviluppo delle nuove tecnologie. La tendenza all'infllettersi della redditività in numerose branche del secondario spinge già numerosi imprenditori ad andar estremamente cauti con gli investimenti. L'esperienza dimostra che le aziende fortemente indebitate concentrano i loro sforzi sul mantenimento delle posizioni acquisite e solo raramente osano avventurarsi sul terreno incognito del finanziamento delle innovazioni. Ma bisogna pur comprendere anche l'atteggiamento dei possessori dei capitali, atteggiamento di grande prudenza nella concessione di crediti suppletivi destinati a finanziare innovazioni di piccole e medie aziende già oberate.

È stato sovente proposto che ai finanziatori privati si sostituiscano le banche, mediante l'acquisto di partecipazioni a piccole e medie aziende rilevanti una notevole potenzialità di rinnovo. Ma queste proposte, sovente, non considerano quanto sia arduo, anche per le banche, riunire il capitale e le conoscenze tecniche. D'altro canto, il costo della vigilanza sugli investimenti per innovazioni può sovente superare il gettito degli interessi sui crediti accordati, i quali finiscono così col perdere ogni redditività. Va detto infine che non si è riusciti, nel nostro Paese, a sviluppare delle banche d'investimenti specializzate.

La circostanza frequente che direttori aziendali e finanziatori ignorino le vere possibilità offerte dalle nuove tecnologie costituisce certamente una delle ragioni che spiegano perché mai sia così basso il numero di nuove aziende, fondate dai possessori di capitali per rinnovare la produzione. Un'altra osservazione risulta tuttavia ancor più significativa: da diversi anni, si constata nel nostro Paese un accrescimento del numero d'aziende di servizi e di consulenza tecnica. Un buon numero di collaboratori di queste aziende viene dal settore della produzione: significa che essi, in gran parte, hanno optato per un'attività di consulenza tecnica perché avevano il sentimento che le loro capacità d'innovazione non fossero, nella produzione, sufficientemente messe in valore.

La procedura di consultazione ha messo del resto in evidenza la divaricazione tra la valutazione del potenziale innovativo elvetico, data dai quadri tecnici (compresi i consulenti) e quella data dai detentori del capitale: questi hanno mostrato per lo meno uno spiccato scetticismo, mentre le associazioni nelle quali predominano i tecnici ritengono il potenziale innovativo elvetico insufficientemente sfruttato e opportuna, dunque, ogni facilitazione del finanziamento per i progetti d'alto valore tecnologico.

Queste constatazioni ci inducono a concludere che esiste un fossato, viepiù largo, tra detentori delle conoscenze tecniche e detentori dei mezzi necessari a finanziare progetti innovativi d'avanguardia, ovviamente rischiosi assai. L'istituzione, quindi, di una garanzia contro i rischi dell'innovazione consente di mettere in opera uno strumento conforme alle finalità e ai bisogni del mercato e di creare un clima più favorevole all'innovazione, rinserrando di nuovo i vincoli fra conoscenza e capitale che si sono tanto allentati. Le discussioni avviate o riaccese dalla procedura di consultazione hanno in parte già stimolato degli sforzi in questo senso. Anche questi sforzi ci hanno confortati nella nostra convinzione che è possibile, intensificando l'opera di avvicinamento tra conoscenze tecnologiche e capitale, di produrre degli effetti sinergici importanti ai fini dei necessari processi di adattamento.

## 117      **Strozature e lacune nel finanziamento delle innovazioni**

Abbiamo rilevato poc'anzi quanto una valida base di conoscenze sia importante per i detentori del capitale; dobbiamo tuttavia, innanzi tutto, chiederci se la quantità di capitale rischio a disposizione sia sufficiente o no: da alcuni anni infatti la formazione del risparmio ha subito, da noi, profonde modificazioni che non sono certo rimaste senza ripercussione sulla capacità di innovazione delle imprese.

La quota di prodotto nazionale lordo accantonata come risparmio non ha cessato di diminuire tra il 1970 e il 1977; a contare dal 1978 tende a stabilizzarsi di nuovo ma a un livello nettamente inferiore.

### **Tasso di risparmio in Svizzera**

Percentuale del risparmio lordo sul prodotto nazionale lordo

*Tavola 3*

Anno	%	Anno	%	Anno	%
1970	32,0	1974	31,0	1978	26,3
1971	32,3	1975	27,3	1979	25,7
1972	32,0	1976	26,0	1980	25,9
1973	31,5	1977	25,7	1981	27,4

*Fonte:* Contabilità nazionale della Svizzera, *La Vie économique*.

Il tasso di risparmio ha seguito un andamento assai contrastato nel corso degli ultimi anni. La parte di risparmio realizzato dalle assicurazioni sociali è venuta crescendo in modo pressoché costante; per contro, a contare dal 1975, il risparmio delle famiglie è andato scemando, in parte a cagione della riduzione del guadagno dei lavoratori indipendenti, in parte in seguito al calare della propensione dei salariati a risparmiare. Non è però possibile compilare una statistica distinta della formazione del risparmio secondo queste due componenti e bisogna accontentarsi della constatazione complessiva che il patrimonio di nuova formazione, di cui dispongono i privati per investimenti finanziari e mobiliari nonché per il finanziamento dei rischi, è diminuito in proporzione a contare dall'ultima recessione.

La parte dei redditi non distribuiti delle società di capitali private rimane influenzata nettamente dall'evoluzione congiunturale, cosicché è regredita in modo spiccato durante la recessione del 1975; successivamente vi è stata invero una certa ripresa. Orbene, è noto che l'autofinanziamento delle società di capitali private costituisce la fonte principale di finanziamento degli investimenti innovativi nelle imprese.

## Struttura della formazione del capitale in Svizzera, 1970-1981

Tavola 4

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
	in milioni di franchi a prezzi correnti											
Risparmio												
- delle famiglie .....	5 185	7 760	7 530	8 425	8 880	7 040	5 145	3 725	4 580	3 875	3 660	5 130
- dello Stato .....	3 860	3 385	4 070	4 660	4 315	4 215	4 735	4 235	4 310	3 635	4 165	5 855
- delle assicurazioni sociali <sup>1)</sup> .....	4 085	4 880	5 990	6 445	7 520	7 210	7 185	7 300	8 070	8 810	10 135	11 620
Reddito non ripartito												
- delle società di capitali private .....	5 125	5 200	5 720	6 300	6 770	4 865	5 600	6 525	6 290	7 220	7 925	8 535
- delle aziende pubbliche <sup>2)</sup> .....	550	385	630	705	1 045	445	440	885	1 285	1 885	1 680	2 475
Risparmio netto .....	18 805	21 610	23 940	26 535	28 530	23 775	23 105	22 670	24 535	25 425	27 565	33 615
	ripartizione in % del risparmio netto											
Risparmio netto												
- delle famiglie .....	27,6	35,9	31,5	31,8	31,1	29,6	22,3	16,4	18,6	15,2	13,2	15,3
- dello Stato .....	20,5	15,7	17,0	17,6	15,1	17,7	20,5	18,7	17,5	14,2	13,9	17,4
- delle assicurazioni sociali .....	21,7	22,6	25,0	24,3	26,4	30,3	31,1	32,2	32,8	34,8	36,0	34,6
- delle società di capitali private .....	27,3	24,1	23,9	23,7	23,7	20,5	24,2	28,8	25,6	28,4	28,8	25,4

<sup>1)</sup> AVS, AI, RM, assicurazioni cantonali dell'AVS, CNA, assicurazione malattia, assicurazione disoccupazione, casse pensioni e depositi a risparmio, assicurazioni di gruppi e fondi di previdenza del personale delle amministrazioni e aziende pubbliche nonché private; assicurazioni contro le malattie e gli infortuni.

<sup>2)</sup> Compresa la Banca nazionale svizzera.

Fonte: Contabilità nazionale della Svizzera, La Vie économique, annate diverse.

I dati statistici disponibili non consentono di ripartire i fondi propri delle aziende di recente costituzione secondo classi di grandezza o branche economiche. Numerosi rapporti di gestione consentono di concludere che, se il risparmio è ripreso a crescere, nel settore delle imprese l'aumento è dovuto piuttosto al migliorare dei benefici delle banche e delle assicurazioni e non alla ripresa dei benefici aziendali delle branche economiche d'alto livello tecnologico.

Non tutte le aziende possono ricorrere facilmente all'emissione di azioni per accrescere il loro capitale proprio: infatti, le aziende piccole e medie non hanno la possibilità di far capo alla borsa per completare i loro fondi propri. Le operazioni su azioni delle piccole aziende, secondo il modello dell'«over the counter-markets» americano, non sono riuscite sinora ad affermarsi sul mercato svizzero che è per tali operazioni troppo esiguo. Questo tipo di mercato, usuale in area anglosassone, consente di negoziare i valori non trattati negli abituali mercati borsistici e svolge quindi un ruolo importante per il finanziamento delle nuove aziende. La mancanza di un mercato di questa natura ha contribuito a ottundere la volontà delle piccole e medie aziende di investire per innovare. I dati concernenti le emissioni d'azioni in borsa non costituiscono un indice economico sicuro, per l'attività d'investimento all'interno del Paese, poiché i fondi ricavati vanno soprattutto alle grandi aziende che li utilizzano, per lo meno in parte, per finanziare i loro investimenti diretti all'estero. Il grado d'autofinanziamento si è inflesso in numerose aziende piccole e medie, dove il capitale proprio costituisce sempre meno la principale fonte di finanziamento. Questa evoluzione rende più difficile ancora il finanziamento di innovazioni di carattere altamente tecnico e gli investimenti nel settore delle tecnologie di punta che sono sì sempre molto promettenti, ma comportano anche grandi rischi.

Oltre alla borsa, il resto del sistema creditizio assume altrettanta importanza per la messa a disposizione di capitali esposti a rischi elevati. In questo settore l'effetto inibitore proviene soprattutto dall'impatto crescente dei mercati monetari e dei capitali, sui quali si può ottenere sovente, in valore nominale, pur incorrendo in grossi rischi, rendimenti ben superiori a quelli prodotti dalla partecipazione a piccole e medie aziende che lavorano soprattutto per l'ambito nazionale. Gli investimenti a termine e la sottoscrizione di obbligazioni di debitori esteri fanno attualmente un'esiziale concorrenza, innanzi quasi ignota, all'acquisto di titoli di partecipazione ad aziende elvetiche. Le forti esportazioni svizzere di capitali, sotto forma di valori nominali, dimostrano in qual misura, malgrado l'accrescimento del tasso di risparmio degli istituti di previdenza, le economie private rappresenterebbero ancora una fonte importante di finanziamento; ma le attuali numerose possibilità di investimento all'estero, considerate relativamente sicure, offrono ormai delle soluzioni di ricambio, cosicché solo una minima parte di tali economie viene ad alimentare il capitale rischio, che sarebbe tanto utile alle aziende piccole e medie volte ad attività tecnologiche di punta.

Come le compagnie d'assicurazione, anche le banche mettono innanzi la loro funzione di fiduciari per insistere sul loro dovere d'evitare d'impiegare le economie loro affidate per finanziare innovazioni comportanti rischi ele-

vati. Nel suo rendiconto del 1982, la Commissione federale delle banche ha anch'essa richiamato la possibilità di conflitti d'interesse argomentando come segue: tanto i conflitti d'interesse quanto la negligenza nella gestione possono dar motivo ad azioni contro la banca; per questa ragione la Commissione delle banche considera pericolosa la partecipazione di un istituto bancario alla fondazione e alla gestione di aziende ad alto rischio (Commissione federale delle banche, Rapporto annuo 1982, Berna, 1983, p. 23).

I capitali concentrati nelle mani delle compagnie d'assicurazione sulla vita e degli istituti di previdenza vengono impegnati solo in limiti molto stretti per il finanziamento di innovazioni comportanti rischi elevati, e ciò deriva, in parte, direttamente dalle prescrizioni legali che reggono il settore. Inoltre, gli statuti di questi istituti accordano una preferenza netta agli investimenti sicuri, come titoli ad interesse fisso, immobili ed ipoteche; eventualmente permettono l'acquisto di azioni quotate in borsa dacché sono negoziabili in ogni momento.

Sinora, nel nostro Paese, non si è constatato nessun spostamento della domanda privata di credito a profitto della domanda di credito delle collettività pubbliche. Si è invece affermato nettamente uno spostamento dei flussi del risparmio tramite lo sviluppo della previdenza sociale. Il patrimonio amministrato dalle istituzioni professionali di casse-pensioni e dalla AVS raggiunge già oggi un ammontare globale dell'ordine dei 100 miliardi di franchi. Ma questi ingenti mezzi finanziari, segnatamente quelli accumulati dalle casse pensioni, non contribuiscono a finanziare gli investimenti e i progetti di innovazione a rischio elevato perché talune prescrizioni ufficiali fungono qui da possente freno. Per questa ragione abbiamo costituito una commissione peritale e l'abbiamo incaricata d'elaborare proposte al fine di riformulare, snellendole, le prescrizioni concernenti gli investimenti degli istituti professionali di previdenza; ma anche con delle formulazioni più possibiliste, toccherebbe comunque sempre agli organi di questi istituti determinare se le nuove vie così aperte debbano effettivamente essere battute.

Come l'abbiamo dimostrato, l'offerta di capitale destinata al finanziamento delle innovazioni si va contraendo. D'altro canto i bisogni di finanziamento delle innovazioni crescono in modo superiore alla media, perché il bisogno d'innovare si fa sempre più urgente. La necessità d'adattare le strutture alle nuove tecnologie si impone in modo pressante qualora si intenda affrontare la concorrenza dei Paesi con bassi salari. Per di più, le nuove tecnologie esigono in gran parte fondi ingenti: non soltanto bisogna investire di più per ogni singolo posto di lavoro, ma diviene sovente indispensabile investire dei capitali in una nuova generazione di mezzi di produzione prima ancora d'aver completamente ammortato i macchinari esistenti. I bisogni di finanziamento vanno crescendo anche a cagione del fatto che il costo dell'energia e le prescrizioni di protezione ecologica esigono investimenti suppletivi per approntare impianti nuovi che risparmiano energia e tutelano l'ambiente. È chiaro che il potere d'autofinanziamento delle aziende basta sempre meno a coprire tanto massicci bisogni di capitali. I rischi sul piano del finanziamento si sono accresciuti di molto, quindi non soltanto per ragioni d'ordine tecnologico, ma anche per ragioni concomitanti di carattere strutturale e extraeconomico.

Orbene sono soprattutto le aziende piccole e medie, dipendenti fortemente dalla loro capacità innovativa, o le aziende desiderose di affermarsi in nuovi settori tecnologici, quelle che, stante il quadro circostante qui innanzi tracciato, finiscono per cadere in difficoltà finanziarie. I problemi di finanziamento si pongono anche agli inventori e alle persone desiderose di creare nuove fabbriche per avviare in modo indipendente nuove produzioni. Come l'abbiamo notato nel capitolo precedente, questi operatori economici in cerca di crediti incontrano grossi ostacoli ad accedere all'offerta di capitali, dato il ridotto volume del capitale rischio ormai disponibile.

Il gruppo peritale «capitale rischio» ha tentato di valutare i bisogni di finanziamento non coperti da capitale rischio in Svizzera. Il gruppo, basandosi sulle risposte a un questionario, ha potuto stabilire che da trenta a cinquanta innovazioni all'anno, pur considerate degne d'essere realizzate, sono rimaste inattuato proprio per la mancanza dei necessari finanziamenti. Dal canto suo, l'Associazione svizzera dei banchieri ha comunicato, in una conferenza stampa, una cifra ancor più elevata; ha parlato infatti di circa cento casi all'anno.

Per contro, le grandi aziende possono soddisfare i loro bisogni di finanziamento ricorrendo al mercato dei capitali e alle banche. Le ricerche del professor Nydegger<sup>1)</sup> hanno messo in evidenza che anche le ditte ormai affermate, non necessariamente orientate verso l'innovazione tecnologica, hanno in generale una relativa facilità a risolvere i problemi di finanziamento. Nel settore degli investimenti normali di rinnovo degli impianti, le difficoltà emergenti possono venir superate mediante i crediti accordati dalle cooperative artigianali di fideiussione, già operanti.

Il nostro Collegio ritiene che l'istituzione della garanzia contro i rischi dell'innovazione costituisce un contributo agli sforzi volti a superare le difficoltà constatate in tema di finanziamento; il nuovo istituto consentirà di mobilitare più facilmente, per il finanziamento delle innovazioni, maggiori crediti bancari e mezzi finanziari provenienti dalle istituzioni di previdenza, da un lato, e, d'altro lato, anche una quota maggiore di capitale privato.

## **12 Interventi concernenti il finanziamento delle innovazioni**

L'evoluzione tracciata nei capitoli precedenti ha motivato tutta una serie di interventi politici. Citiamo per esempio la mozione Deneys, dell'8 marzo 1979, volta all'istituzione di una banca federale di investimento da parte dell'Esecutivo. Il consigliere nazionale Biderbost ha presentato, il 5 ottobre 1979, una mozione per la messa a disposizione di capitale rischio attingendo dai fondi dell'assicurazione contro la disoccupazione. L'on. Deneys tornava poi alla ribalta, il 27 gennaio 1982, con un postulato mediante il quale proponeva di istituire una garanzia contro i rischi dell'innovazione. L'onorevole Gassmann, lui pure con postulato del 17 marzo 1982, chiedeva

<sup>1)</sup> Nydegger, Oberhänsli, Harringer: Investitionen in kleineren Industriebetrieben, San Gallo, dicembre 1982. Le 70 aziende interrogate hanno in media quarant'anni di vita e non sono incentrate su attività specificamente innovative.

al nostro Collegio di istituire un centro di promozione delle innovazioni che offrisse un aiuto sia finanziario e tecnico sia amministrativo e giuridico. La mozione Jelmini, del 14 dicembre 1982, mirava a conseguire un'analogha finalità ed invitava il nostro Collegio ad aiutare le piccole e medie aziende desiderose di ristrutturarsi o di procedere a innovazioni tecniche. Durante l'esame del programma d'impulso I (FF 1978 II 1277), una minoranza della commissione del Consiglio nazionale proponeva, il 5 dicembre 1978, di facilitare la costituzione di capitale rischio, segnatamente al servizio delle piccole e medie aziende.

Talune cerchie dell'economia hanno sottolineato esse stesse i bisogni di capitale rischio. Numerose aziende, con lettere indirizzate al nostro Dipartimento dell'economia pubblica, hanno esposto le difficoltà incontrate nel procurarsi capitale rischio. L'Associazione svizzera degli inventori e dei titolari di brevetti ha indirizzato al capo del Dipartimento un'istanza in cui vengono sottolineate le crescenti difficoltà incontrate dagli inventori per finanziare i loro lavori e metterne in valore i risultati. Aziende industriali, sostenute dalla Commissione per il promovimento delle ricerche scientifiche, hanno, reiteratamente, espresso il rincrescimento che tal sostegno cessi non appena la fase vera e propria di ricerca è conclusa; esse hanno insistito sul fatto che è proprio nel corso della fase di costruzione del prototipo e della preserie che si fa più lancinante il bisogno di finanziamento. A contare dall'apertura della procedura di consultazione sul presente progetto d'istituzione della garanzia, più di cinquanta ditte svizzere, che già hanno elaborato progetti concreti di innovazione, si sono indirizzate al Dipartimento federale dell'economia pubblica e hanno annunciato preventivamente i loro progetti per ottenere eventualmente una garanzia. Due grandi associazioni economiche, vale a dire il Vorort e l'Associazione svizzera dei banchieri, si sono occupate anch'esse della questione dell'approvvigionamento dell'economia svizzera in capitale rischio.

Tutti questi interventi parlamentari, queste iniziative delle associazioni professionali, questi suggerimenti delle cerchie economiche hanno spinto il capo del Dipartimento federale dell'economia pubblica ad istituire un gruppo peritale affinché analizzi la situazione del finanziamento delle innovazioni ed esprima una parere concreto sulle diverse possibilità di soluzione, inclusa quella, prospettata dal postulato Deneys, di istituire la garanzia contro i rischi dell'innovazione.

### **13 Lavori preparatori eseguiti in Svizzera**

#### **131 Rapporto dell'Unione svizzera del commercio e dell'industria <sup>1)</sup>**

Il Direttorio dell'Unione (Vorort) si è occupato innanzi tutto di questioni connesse con il quadro economico generale dando la priorità agli aspetti di

<sup>1)</sup> Direttorio dell'Unione svizzera del commercio e dell'industria, per il finanziamento delle aziende piccole e medie; proposte di politica fiscale e indicazione delle lacune nel finanziamento del capitale rischio, agosto 1980.

politica fiscale. Vennero stabilite delle esigenze per attenuare la doppia imposizione della società anonima e dell'azionista, nonché per attuare altri sgravi d'imposta per le piccole e medie aziende.

Per quanto concerne il ricorso a capitali di terzi, si è constatato che le difficoltà son tanto più frequenti quanto più debole è la proporzione del capitale proprio nel capitale totale. Diveniva dunque ovvio esaminare successivamente come colmare questa lacuna e, soprattutto, come por rimedio alla carenza di capitale rischio.

Nel 1979, il Vorort ha chiesto un parere peritale su questo punto. Gli esperti muovono dalla constatazione che, questi ultimi anni, la situazione di molte aziende piccole e medie si è fatta precaria specialmente per carenza di fondi propri. Queste aziende soffrono di un'insufficienza di mezzi finanziari propri, rispetto al loro indebitamento. Stante le ridotte possibilità di autofinanziamento, occorrerebbe in numerosi casi accrescere il capitale mediante fondi esterni; ma allorché un tale apporto di sangue nuovo non è assicurato, l'indebitamento cresce in modo pericoloso e si accelera conseguentemente il processo di concentrazione. Gli autori del rapporto del Vorort negano che il rimedio a questa situazione lo si possa trovare nella partecipazione delle banche; ritengono invece più opportuno mirare a un cumulo di finanziamento ad opera del capitale rischio e dei crediti bancari usuali. La soluzione bancaria dovrebbe essere soprattutto adottata per la creazione di istituzioni del tipo dei fondi d'investimento.

Il fondo d'investimento previsto dagli autori del rapporto dovrebbe limitarsi a prendere delle partecipazioni di carattere patrimoniale, sotto forma d'azioni, e ad acquistare dei buoni di partecipazione prioritari nelle piccole e medie aziende. I rappresentanti del fondo d'investimento non dovrebbero, di norma, accettare mandati nei consigli d'amministrazione onde evitare una diluizione della responsabilità dell'imprenditore. Il fondo non dovrebbe nemmeno occuparsi di operazioni ordinarie di credito né di altri affari bancari; per attuare una certa compensazione, bisognerebbe comunque collocare una parte della sostanza del fondo in obbligazioni correnti o in azioni quotate in borsa. Nessuna partecipazione dovrebbe superare il cinque per cento del patrimonio del fondo. Nel caso in cui il fondo disponesse di un patrimonio di 100 milioni di franchi, le partecipazioni dovrebbero situarsi tra 1 e 5 milioni di franchi. Banche, assicurazioni, società fiduciarie ed altre imprese dovrebbero essere prese in considerazione per costituire la cerchia degli azionisti del fondo. A lungo termine sarebbe auspicabile che le istituzioni che procedono ad investimenti sottoscrivessero dei certificati del fondo.

### **132 Rapporto dell'Associazione svizzera dei banchieri <sup>1)</sup>**

Dopo aver esposto la situazione nel settore del finanziamento del capitale rischio, il rapporto evidenzia le possibilità delle banche di procurarsi e di

<sup>1)</sup> Associazione svizzera dei banchieri, Disponibilità di capitale rischio per l'economia svizzera, gennaio 1980.

accordare fondi a titolo di capitale rischio nonché i limiti connessi con tale attività. Per quanto concerne il finanziamento con rischio elevato, il rapporto precisa che esso non rientra affatto nell'abituale ambito d'attività delle banche. Simili finanziamenti, di norma, sfociano in una presa di partecipazione ad aziende che non appartengono al settore bancario, il che non è affatto auspicabile; inoltre l'assunzione dei rischi connessi supera i limiti delle attività bancarie normali.

Qualora si prospettasse seriamente di creare, nel nostro Paese, una società di finanziamento per i progetti con rischi elevati, il rapporto disegna un modello di società di finanziamento adatto a tale scopo. Giusta questo modello, vi sarebbe una cerchia limitata di azionisti i quali dovrebbero provenire, in ugual proporzione, dagli ambienti dell'industria, della banca e delle assicurazioni. Il finanziamento di questa società dovrebbe venir garantito da fondi propri e, qualora occorresse, da mutui degli azionisti. Per ripartire equamente i rischi, bisognerebbe cercare di disporre di un portafoglio di partecipazioni sufficientemente diversificato.

Ma il testo propone anche una soluzione alternativa consistente nella creazione di un ente con partecipazione statale. Secondo questo modello, la Confederazione potrebbe accordare la propria garanzia a un fondo giuridicamente eteronomo e gestito da essa. Un po' sul modello della garanzia contro i rischi dell'esportazione, questo fondo verrebbe alimentato, in primo luogo, da premi pagati dalle aziende beneficiarie della garanzia. La promessa di garanzia dovrebbe attuarsi soltanto qualora, per esempio, il cinquanta per cento dei capitali investiti risultasse ormai perso. Qualora la via del finanziamento tramite società private dovesse risultare impraticabile, occorrerebbe far capo alla seconda soluzione, quella includente la partecipazione dello Stato.

### **133 Gruppo peritale «capitale rischio»**

Questo gruppo peritale venne istituito alla fine del 1980. Per determinare i bisogni di capitale rischio, il gruppo ha proceduto a indagini conoscitive, onde definire la situazione attuale sul piano dell'approvvigionamento di capitale per il finanziamento delle innovazioni, ed è passato poi a sborzare una soluzione consistente nell'istituzione di una garanzia contro i rischi dell'innovazione. Il gruppo ha raccolto il risultato dei suoi lavori nel rapporto finale pubblicato alla fine del 1982<sup>1)</sup>.

Il gruppo ha constatato che le facilitazioni fiscali, da sole, non bastano a stimolare le attività innovative nel quadro dell'economia nazionale: dei tassi d'imposizione favorevole costituiscono unicamente un elemento del quadro circostanziale generale, ma non possono fungere da vero mezzo per incoraggiare direttamente le innovazioni.

La finalità del regime di garanzia contro i rischi dell'innovazione, proposto dal gruppo peritale, consiste nell'accrescere la creazione di piccole aziende

<sup>1)</sup> Rapporto finale del gruppo peritale «capitale rischio», studio numero 7 dell'Ufficio federale delle questioni congiunturali, Berna, 1982.

d'alto livello tecnologico o nel facilitare l'applicazione di nuove tecniche nel quadro delle aziende già in attività. Due considerazioni sorreggono la concezione di questa garanzia: nel nostro Paese abbondano le banche disposte ad accordare crediti di finanziamento in condizioni sufficientemente sicure; in secondo luogo, in quasi tutte le regioni del Paese operano aziende di consulenza e uffici di studi che possono assumere un'attività coadiutoria in tema d'innovazione. A netta maggioranza, i periti hanno considerato che l'istituzione di una garanzia contro i rischi dell'innovazione, incentrata sui singoli progetti, costituisca il mezzo migliore per indurre gli istituti di finanziamento e le imprese di consulenza a sviluppare viemeglio la loro attività in favore del sostegno delle innovazioni. La garanzia contro i rischi dell'innovazione fornirà all'accreditante la possibilità di assicurarsi, almeno parzialmente, presso un garante contro il rischio di perdita che deve affrontare. Se poi s'istituisse anche la funzione del coadiutore tecnico, che accompagna l'attuazione del progetto e provvede ad uniformarne la Commissione consultiva e l'amministrazione, si creerebbero tutte le necessarie interconnessioni funzionali tra Stato, finanziatore, conoscenza scientifico-tecnica, capitale ed imprenditore.

In caso di successo dell'innovazione, l'accreditato dovrà rimborsare, con gli interessi normali di mercato, le somme percepite all'accreditante e dovrà nel contempo pagare un premio di rischio al garante; per contro, qualora il progetto d'innovazione fallisse, l'accreditato verrebbe liberato da ogni pagamento di premio di rischio al garante e verrebbe surrogato da quest'ultimo nell'obbligo di rimborsare le somme percepite all'accreditante. Questo meccanismo varrebbe a coprire, grazie al premio di rischio, le perdite risultanti dalla garanzia.

Siccome le proposte, di cui si è parlato più sopra, provenienti dal Vorort o dall'Associazione svizzera dei banchieri, od anche altri abbozzi di soluzione provenienti dall'economia privata, o non erano realizzabili o manifestamente non consentivano di colmare, se non in debole misura, le lacune di finanziamento, noi abbiamo fatto capo alle proposte testé descritte del gruppo peritale e le abbiamo rielaborate in modo più concreto così da poterle sottoporre, nella forma di un vero avamprogetto, alla procedura di consultazione.

#### **14      Rapporto della garanzia contro i rischi dell'innovazione con le altre misure di promovimento**

#### **141     Sostegno federale alla ricerca per finalità pratiche**

Le constatazioni fatte relativamente al promovimento della ricerca a fini pratici mostrano alcuni parallelismi particolarmente interessanti rispetto alla garanzia contro i rischi dell'innovazione.

Per quanto attiene al ruolo della Commissione consultiva e del coadiutore, è possibile trarre le conclusioni seguenti da un paragone con l'attività della Commissione per il promovimento delle ricerche scientifiche: si lascia ad una o a diverse aziende, nonché ad istituti di ricerca, l'iniziativa di allestire

i progetti che vengono poi esaminati da una Commissione consultiva «di milizia» (composta di membri che svolgono tale attività accessoriamente e vengono designati dal Dipartimento federale dell'economia pubblica); questa Commissione non si limita ad esaminare i progetti, può anche mettervi mano indicando che darà una valutazione positiva solo qualora talune modificazioni ritenute opportune vengano inserite; la Commissione elabora anche i contratti per l'esecuzione e il finanziamento dei diversi progetti fino allo stadio della decisione e segue l'andamento dei lavori esecutivi per i diversi progetti, esigendo la presentazione di rapporti intermedi ed esercitando sovente la funzione d'organo di sostegno sia direttamente sia indirettamente tramite terzi; nella misura in cui lo ritiene necessario, essa può suggerire modifiche anche nel modo d'esecuzione del progetto ricercando accordi tra i diversi interessati.

Ancorché il promovimento della ricerca a fini pratici non si limiti, di per sé, a settori determinati, dei centri di gravità han finito lo stesso per enuclearsi in modo assai netto nel corso dell'ultimo decennio: trattasi di campi come la costruzione di macchine utensili, la microtecnica, l'elettronica, la robotica industriale, la ricerca sui materiali, lo sviluppo dell'informatica e del software, la tecnica laser e l'optoelettronica, la tecnologia alimentare e la biotecnologia. Specie nei settori critici dello sviluppo tecnico-scientifico, il promovimento della ricerca connessa con progetti determinati ha contribuito assai ad ampliare la base cognitiva ai fini dell'attività economica. Le ripercussioni dell'attività di ricerca sulla formazione e il tirocinio, compreso il lavoro svolto in collettivi pluridisciplinari, hanno pure contribuito a ciò. Anche qui il discorso vale assai per l'istituto della garanzia.

Il parallelismo viene invece a cadere quanto alla cerchia dei partecipanti: nella ricerca d'orientamento pratico, tale cerchia non è infatti limitata alle aziende piccole e medie, dacché una tale limitazione risulterebbe incongrua rispetto alla finalità prefissata, vale a dire alla valorizzazione economica della ricerca fondamentale in tutte le direzioni possibili; per contro, è giustificato limitare la cerchia dei partecipanti all'istituto della garanzia contro i rischi dell'innovazione, in quanto sono proprio le aziende piccole e medie quelle più sfavorite per quanto attiene alle possibilità di procurarsi capitale rischio.

## **142      Con i provvedimenti federali di politica regionale**

Corrono nette differenze tra la garanzia contro i rischi dell'innovazione e i provvedimenti di sviluppo economico regionale, incluso l'aiuto alle regioni economicamente minacciate. Infatti tutti i mezzi d'intervento per questi settori implicano progetti (di produzione, di diversificazione, d'insediamento industriale) già maturi per l'esecuzione, cosicché gli investimenti destinati alle attrezzature e alle costruzioni sono ben definibili e attuabili a breve termine.

La Confederazione mette a disposizione mezzi che possono essere utilizzati in modo graduale, di norma in modo sussidiario e in connessione stretta con l'economia e le banche interessate. Per questo motivo, nelle regioni economi-

camente minacciate, la Confederazione può accordare delle fideiussioni che raggiungono, di norma, i due terzi del costo totale di un progetto e può, assieme alla banca e al Cantone, accordare dei contributi al servizio degli interessi con un saggio sino ai tre quarti del tasso commerciale. Il Cantone deve obbligarsi ad assumere le metà delle perdite su fideiussione.

Nelle regioni di montagna esiste la possibilità, grazie alla legge federale del 25 giugno 1976 sulla concessione di fideiussioni nelle regioni montane (RS 901.2), di accordare delle fideiussioni alle aziende piccole e medie ai fini di accrescere la potenzialità di queste regioni, la cui economia è normalmente debole (cfr. le proposte di modifica di detta normativa presentate nella parte A di questo messaggio).

Stante il carattere dinamico di un processo d'innovazione, emergeranno senz'altro punti di contatto tra i diversi provvedimenti di sostegno, in una o nell'altra fase del processo stesso e, quindi, non si può escludere a priori che un'azienda impegnata in una innovazione e che fruisce della pertinente garanzia, faccia poi capo anche a provvedimenti attenenti all'aiuto finanziario alle regioni economicamente minacciate (RS 951.93) in una fase ulteriore del detto processo d'innovazione. Per questi casi riteniamo che l'attività del coadiutore del progetto, attività prevista dall'istituto della garanzia contro i rischi dell'innovazione, continui senza interruzione anche nelle fasi in cui l'appoggio è dato nel quadro dell'aiuto finanziario alle regioni economicamente minacciate.

### **143      Provvedimenti cantonali di promovimento**

La crescente difficoltà di procurarsi capitali ha convinto gli organi cantonali interessati (segnatamente le Camere di commercio e le banche cantonali) che è necessario proporre e sviluppare diverse soluzioni atte a facilitare, alle aziende piccole e medie, l'accesso al capitale rischio. Sono così state istituite, segnatamente in Romandia e per iniziativa delle banche cantonali, delle società di finanziamento del capitale rischio. Ma, eccetto Ginevra ove si sono raggiunti risultati incoraggianti, le constatazioni finora fatte sono troppo rare per poter trarre un bilancio probante.

Esiste manifestamente un nesso di complementarità tra questi sforzi e la proposta di creare una garanzia contro i rischi dell'innovazione, complementarità che le cerchie cantonali interessate vanno sottolineando. La garanzia contro i rischi dell'innovazione rispetterà peraltro tale nesso, anzi, affidando agli organi cantonali il compito applicativo, ribadirà il ruolo che essi già svolgono.

Appare senz'altro auspicabile che questi istituti cantonali di finanziamento, in economia mista o privata, crescano di numero, ma anche qualora ciò avvenisse, essi, a cagione del loro ambito d'azione geograficamente limitato, non potranno mai sostituire la garanzia contro i rischi dell'innovazione che è istituito impostato sin dall'inizio a servizio dell'intera economia nazionale. Per contro, il sostegno apportato dalla garanzia contro i rischi dell'innovazione consentirà a questi istituti cantonali di svolgere in modo ancora più

intenso e funzionale la loro attività a favore dei progetti innovativi che si vanno attuando entro il loro ambito d'azione. Nella misura in cui la funzione d'organo di sostegno è assicurata in modo soddisfacente dai predetti istituti cantonali, la Confederazione potrebbe, a lungo andare, limitarsi a svolgere la funzione di garante in secondo rango o di riassicuratore. Il progetto di decreto federale, teniamo a ribadirlo, non limita affatto la libertà d'azione degli istituti esistenti e non si pone in concorrenza con essi. Va notato infine che lo spazio economico rappresentato dal territorio cantonale risulta troppo esiguo per consentire un riparto giudizioso dei rischi. Le cerchie cantonali interessate sono consapevoli anch'esse dei limiti stretti tracciati alla loro opera e conseguentemente sanno che un provvedimento d'aiuto impostato, come abbiamo detto, sul piano nazionale integra ottimamente la loro azione.

## **15      Provedimenti presi all'estero per incoraggiare l'innovazione**

A contare dalla fine degli anni sessanta, tutti i Paesi industrializzati hanno ritoccato i loro interventi di politica economica: dai provvedimenti destinati a sostenere a breve termine la domanda, essi sono passati a provvedimenti di promovimento a medio termine sul piano dell'offerta. Viepiù tali provvedimenti di incoraggiamento sono stati orientati in favore dei settori economici, d'avvenire, di aziende con spiccata potenzialità innovativa e di nuove tecnologie. La grande importanza delle aziende piccole e medie, sul piano della creazione di nuovi impieghi e dell'introduzione di nuove tecnologie, è stata generalmente riconosciuta e si è riflessa nell'impostazione dei mezzi d'intervento. Nella lista degli strumenti di politica economica, messi in opera nella maggior parte degli Stati industriali, si riscontrano provvedimenti come premi d'innovazione, sussidi alla ricerca, mutui ad interessi favorevoli, rafforzamento delle basi operative, programmi speciali d'applicazione di nuove tecnologie, indennità per il personale di ricerca, contributi alla costruzione di prototipi, garanzie per il capitale destinato alle innovazioni e addirittura società statali per il finanziamento del capitale rischio. A questi provvedimenti vanno aggiunti numerosi strumenti d'intervento indiretto, quali il trasferimento di tecnologia tra scuole superiori e aziende industriali, condizioni favorevoli di ammortamento, servizi di consulenza in tema d'innovazione, ricerche e sviluppi condotti innanzi dallo Stato, oppure ricerche sotto mandato.

L'elenco degli strumenti di cui lo Stato dispone per una sua politica di rinnovo potrebbe essere ancora allungato: nella Repubblica federale di Germania, oltre cento provvedimenti diversi sono stati presi per incoraggiare le attività innovative delle aziende piccole e medie. Tradotto in cifre, il sostegno all'innovazione accordato dal governo federale ha toccato, nel 1982, il miliardo di marchi circa. Gli sforzi fatti in Gran Bretagna e in Francia sono anch'essi molto vari e numerosi e toccano anch'essi questi livelli quantitativi. Aggiungansi le misure d'intervento delle Comunità Europee, in fervido sviluppo grazie al sostegno di una banca d'investimento.

Per quanto concerne il promovimento consistente nella messa a disposizione

di capitale rischio, occorre distinguere due categorie: da un lato, l'assunzione indiretta di garanzie e, dall'altro, un finanziamento diretto da parte dello Stato grazie ad apposite società di finanziamento.

L'assunzione, da parte dello Stato, di garanzie per il finanziamento delle innovazioni è corrente in Giappone. Numerose società di garanzia si riassicurano presso un ente statale, la «Small Business Credit Insurance Corporation». Crediti per l'innovazione, garantiti dallo Stato, sono a disposizione degli imprenditori in Francia, nei Paesi Bassi, nella Repubblica federale di Germania e in Gran Bretagna; di norma trattasi di crediti di una durata sino a vent'anni il cui ammontare garantito raggiunge in media l'80 per cento del totale. Negli Stati Uniti un ente speciale (Small Business Administration) è stato istituito affinché offra un aiuto finanziario alle aziende piccole e medie. In tutti questi casi si cerca di mettere a disposizione capitale rischio quando non esistano già sufficienti garanzie affinché le aziende possano ricorrere alle forme classiche di finanziamento. Il grado d'intervento è mantenuto a un livello molto basso, lo Stato limitandosi ad assumere la funzione di garante.

Le società di finanziamento propriamente dette rappresentano già un grado d'intervento più elevato. In questo caso lo Stato non soltanto si impegna sul piano del finanziamento, bensì anche nei settori della valutazione, della consulenza e dell'avvaloramento delle innovazioni. Quanto alle società di partecipazione, esse si situano su un gradino ancora più elevato dato che partecipano direttamente all'azienda. Queste due forme di società sono molto diffuse in Francia, in Gran Bretagna, in Germania federale e in Austria. Queste società di finanziamento statale hanno il compito di finanziare l'esecuzione di progetti di tecnologia di punta e, per questo tramite, di dare impulsi alle innovazioni in modo che ne tragga beneficio tutta l'economia. Nel caso della partecipazione all'azienda, la società di finanziamento si occupa di risolvere tutti i problemi e si arriva al punto in cui queste società di Stato assumono, in una misura limitata, addirittura la funzione dell'imprenditore. Negli Stati precitati, l'intervento statale ai fini dell'innovazione è giustificato con argomenti che si richiamano alla politica dell'impiego. Resta tuttavia arduo determinare in modo concreto gli effetti di questi interventi sul grado dell'impiego. Se si parte dai dati ufficiali concernenti il successo dei programmi di promovimento, bisogna ammettere che le misure di impulso all'innovazione hanno permesso di ottenere risultati notevoli per quanto concerne la creazione di nuovi posti di lavoro e il miglioramento della competitività.

## **16      Conformità con il nostro ordine economico**

Nella procedura di consultazione e nelle discussioni pubbliche concernenti l'istituto della garanzia, che qui proponiamo di creare, si è insistito in particolare sulla questione se il nuovo istituto collimi con l'economia di mercato. I pareri negativi contestavano proprio questa congruenza, e obiettavano innanzitutto che, trattandosi nel nostro caso di una politica statale incentrata sull'economia di mercato, si sarebbe dovuto determinare, per prima cosa, se

esisteva un'altra possibilità di migliorare il quadro generale dell'attività economica ed i meccanismi d'incremento in modo da rendere superfluo questo nuovo istituto. In secondo luogo si è espresso anche il timore che, scaricando l'imprenditore di una parte del rischio e trasferendone l'onere ad un'assicurazione di Stato, si toglie all'imprenditore proprio quel compito che ne connota essenzialmente la funzione. Ciò, si aggiungeva, condurrà inevitabilmente ad una commistione tra l'ambito di responsabilità dello Stato e quello dell'economia: orbene, la netta distinzione tra l'uno e l'altro ambito va anoverata proprio fra i caratteri che distinguono un'economia di mercato.

Queste obiezioni hanno un loro peso e non vanno disattese. Invero noi aderiamo pienamente a un ordine economico incentrato sull'economia di mercato, dacché tale ordine è non soltanto efficace ed equilibrato, bensì atto a soddisfare i molteplici bisogni dell'uomo, meglio di qualsiasi altro sistema economico. In questi tempi così difficili, risulta di massimo momento mantenere ed anzi rafforzare il nostro orientamento sull'economia di mercato. Stante però le esigenze dell'epoca attuale, particolarmente sul piano tecnologico, nonché la grave instabilità del quadro circostanziale, la politica economica non può unicamente consistere nel lasciar libero corso alle sole forze di autoregolazione del mercato, bensì deve sostenere e promuovere sussidiariamente, in funzione di incremento aggiuntivo, gli sforzi endogeni dell'economia. Da questo profilo, buoni od addirittura ottimi fondamenti e meccanismi d'incitamento non bastano per potenziare in modo sensibile, ed entro un ragionevole termine, l'inclinazione ad innovare: per raggiungere questo obiettivo bisogna proprio ricorrere a misure che abbiano un carattere specifico.

L'istituto della garanzia contro i rischi dell'innovazione deve, a lungo termine, divenire poi finanziariamente autonomo, secondo un'evoluzione di cui già vi sono esempi all'estero. Stante questa prospettiva, non si può dire che si ricorra a un sussidiamento esterno dell'economia. Disposizioni intese a mettere in opera condizioni soddisfacenti al principio dell'autonomia finanziaria non si oppongono affatto né all'economia di mercato né alle esigenze della concorrenza.

Analogamente, la limitazione della garanzia contro i rischi dell'innovazione a aziende che occupano meno di 500 persone non dovrebbe esplicare alcun effetto di distorsione concorrenziale. Sono infatti le piccole e medie aziende quelle che incontrano le maggiori difficoltà a procurarsi il capitale rischio necessario e, quindi, si tratta di aziende che sono già sfavorite sul piano concorrenziale. Orbene, la limitazione prevista contribuisce proprio ad elidere in parte questo vantaggio. In proposito va aggiunto che la maggior parte dei provvedimenti di promovimento sono corredati di limitazioni varie sul piano materiale e personale. In altre parole, i criteri di limitazione indicati innanzi non configurano alcun privilegio.

Quanto alla prima obiezione citata più sopra, secondo la quale la garanzia finirebbe con lo stemperare l'essenziale interconnessione tra attività decisionale e responsabilità imprenditoriale, bisogna notare che la garanzia è accordata dietro proposta e non copre se non una parte dei costi del progetto, l'accreditante e il coadiutore assumendo intero il rischio per il rimanente dei

costi. L'onere del progetto, rispetto ai suoi rischi, è dunque solo molto parzialmente trasferito alla Confederazione; e ciò, del resto, unicamente nei casi in cui l'azienda non risulti in grado di riunire da sola i fondi necessari alla realizzazione di un'innovazione, la quale dunque non potrebbe nascere senza l'aiuto del nuovo istituto.

Il dovere imposto all'imprenditore di far capo a uno specialista, in quanto coadiutore, è stato criticato assai e tacciato di intervenzionismo. Ma bisogna pur ammettere che è del tutto usuale che un terzo, allorché assume importanti rischi non coperti da sicurezze bancarie, si cautei, riservandosi un certo diritto di cogestione. Nell'istituto che noi qui proponiamo, la Confederazione non esercita direttamente la funzione di accompagnatore del progetto, bensì si riserva solo di esigere che l'esecuzione del progetto sia accompagnata da un coadiutore esperto. Non si può dunque, invero, parlare di un ampliamento dell'influenza dello Stato a scapito dell'autonomia decisionale dell'azienda. Aggiungasi che la cura di scegliere il coadiutore, come anche quella di scegliere l'accreditante, resta pur sempre lasciata intera all'imprenditore.

## **17      Procedura di consultazione**

### **171     In generale**

Il 21 febbraio 1983, il Dipartimento federale dell'economia pubblica sottoponeva ai governi cantonali, ai partiti politici e agli enti economici interessati un progetto di legge federale sulla garanzia contro i rischi dell'innovazione a favore delle piccole e medie aziende. L'interesse suscitato dal nuovo istituto è stato subito molto vivo, tanto che persino organizzazioni non consultate si sono premurate di far conoscere il loro parere.

Per prima cosa bisogna constatare che, nella stragrande maggioranza dei pareri espressi, si è riconosciuto che la carenza di capitale rischio pone un grave problema; si è riconosciuto altresì che la capacità d'innovare, delle piccole e medie aziende, riveste un'importanza particolare per l'economia di uno Stato fortemente industrializzato e con impianto economico decentralizzato. Concludendo non si contesta affatto la finalità di fornire all'economia una certa assistenza per consentirle di adattarsi più rapidamente alle nuove tecnologie, onde mantenere la competitività ed assicurare il pieno impiego; orbene, numericamente i pareri che giudicano il nuovo istituto funzionale a dette finalità costituiscono la maggioranza, benché siano sovente corredati di proposte di modifica, per contro, diverse risposte considerano che la garanzia contro i rischi dell'innovazione non costituisce affatto il mezzo adeguato per conseguire la finalità prospettata.

I Cantoni, a maggioranza, si sono espressi in modo positivo, ancorché alcuni abbiano formulato riserve o proposte di modifica. Qualche Cantone chiede di limitare nel tempo l'applicazione della garanzia contro i rischi dell'innovazione e di applicare innanzitutto questo istituto nelle regioni montane.

Fortemente divergono invece i pareri espressi dai partiti, onde qui il ventaglio delle opinioni si apre di molto e va dall'approvazione incondizionata al

rifiuto puro e semplice. Incontriamo considerazioni che concernono la congruità del nuovo istituto con il nostro ordinamento politico ed economico, riserve di vario genere ed anche molti dubbi concernenti la praticabilità delle misure proposte.

La stessa varietà d'opinioni si riscontra nelle risposte delle organizzazioni economiche. Le organizzazioni dei salariati approvano il progetto pressoché incondizionatamente. Le associazioni mantello delle organizzazioni padronali si oppongono invece con maggiore o minor veemenza; esse fanno valere che non sarebbe ammissibile, per ragioni inerenti al nostro regime politico ed economico, distinguere il potere decisionale dalla responsabilità per la decisione. Inoltre esse allegano che ogni intervento statale nel settore dell'innovazione costituirebbe un intervento nel libero gioco delle forze di mercato, tale da indurre delle distorsioni strutturali e concorrenziali. Come soluzione sostitutiva, volta a regolare il problema del capitale rischio, propongono un miglioramento delle condizioni generali nelle quali si esercita l'attività economica, mediante una riduzione della fiscalità, un'intensificazione della formazione e del perfezionamento professionali a tutti i livelli, un accesso agevolato delle aziende ai frutti delle ricerche, uno snellimento delle prescrizioni sul collocamento dei fondi di previdenza ed infine la creazione, ma ad opera dell'economia privata, di una società di finanziamento del capitale rischio. Ma anche nel campo delle organizzazioni padronali s'incontrano associazioni importanti che non si oppongono radicalmente al progetto, nel quale pur vedono una via percorribile per arrivare a colmare le lacune riscontrabili nel finanziamento del capitale rischio. Bisogna inoltre segnalare il fatto che le associazioni padronali di comparto esprimono pareri nettamente più positivi delle associazioni mantello. Ciò fa pensare che le associazioni specialistiche avvertono con maggiore asprezza la mancanza di capitale rischio e il pericolo di lasciar sfuggire dalle possibilità d'innovazione, onde guardano a tutta questa problematica con occhi più attenti delle associazioni mantello. Gli altri pareri espressi risultano in gran maggioranza favorevoli al progetto.

## **172      Principali proposte di modifica**

La procedura di consultazione suggerisce, principalmente, le seguenti proposte di modifica.

### *Forma giuridica*

La riserva di maggior momento concerne la forma giuridica dell'atto. Argomentando che ci si inoltra su un terreno sinora inesplorato, il Partito democratico cristiano, l'Associazione dei banchieri, diversi Cantoni e due organizzazioni specializzate propongono di rinunciare alla forma della legge e di adottare quella del decreto federale limitato a dieci anni. Con questo cambiamento di forma, il testo evidenzerebbe non soltanto il suo carattere sperimentale, bensì anche il fatto che trattasi di un intervento volto a superare difficoltà temporanee, in un'epoca di evoluzione strutturale, e non già di un istituto durevole.

### *Situazione del coadiutore*

L'obbligo di ricorrere a uno specialista in quanto coadiutore nell'esecuzione del progetto ha suscitato riserve assai numerose. Diverse associazioni padronali si oppongono segnatamente all'imposizione d'ufficio di un consulente, che eserciterebbe una specie di codirigenza e dal cui apprezzamento potrebbe dipendere, in ampia misura, la sorte del progetto. Si domanda di tener almeno conto, in modo equo, all'atto della stipulazione dei contratti di coadiutorato, delle condizioni così varie da caso a caso.

### *Estensione della garanzia*

Il limite massimo previsto, in percentuale, nel progetto di legge è considerato troppo elevato in diverse risposte. Il tasso scelto limiterebbe eccessivamente la responsabilità dell'imprenditore e favorirebbe il deposito di domande di carattere speculativo.

### *Autonomia finanziaria del nuovo istituto*

In numerose risposte si mette l'accento sull'importanza del principio dell'autonomia finanziaria della garanzia contro i rischi dell'innovazione. Si sottolinea che l'obbligo di rispettare tale principio varrebbe a neutralizzare le obiezioni che si richiamano al nostro ordine politico ed economico.

## **2 Parte generale**

### **21 Concezione della garanzia contro i rischi dell'innovazione**

Per risolvere, nell'attuale quadro circostanziale, il problema del finanziamento del capitale rischio noi proponiamo l'istituzione della garanzia contro i rischi dell'innovazione. Tale istituto deve assicurare alle aziende bisognose di crediti una parte dei capitali esterni di cui abbisognano per attuare progetti d'innovazione d'alta tecnologia. Come contropartita di questa assicurazione, l'azienda che innova deve, in caso di successo, versare un premio di rischio.

Elaborando il progetto di garanzia contro i rischi dell'innovazione, noi ci siamo orientati sul principio che si deve prendere modello dalle istituzioni che già han dato buona prova. La finalità principale per noi era di trovare una soluzione che si integrasse bene nel nostro sistema d'economia di mercato e corrispondesse alla struttura e all'entità delle nostre aziende, tra le quali predominano quelle piccole e medie. La garanzia contro i rischi dell'innovazione, proposta nel disegno di decreto, si fonda, analogamente alla garanzia contro i rischi dell'esportazione, sul principio dell'assicurazione e mira al conseguimento dell'autonomia finanziaria da parte del fondo di garanzia.

Carattere essenziale della nostra proposta è di consentire di garantire un credito di innovazione soltanto qualora sia assicurata la collaborazione di un organo specifico (il coadiutore) durante tutta l'esecuzione del progetto.

Intenzionalmente abbiamo lasciato all'accreditante la possibilità d'esercitare

la funzione di coadiutore, qualora disponga delle conoscenze specialistiche indispensabili. Questo obbligo di ricorrere a un coadiutore, assieme all'obbligo di garantire il credito solo sino ad una percentuale massima dei costi d'attuazione del progetto (altra analogia con la garanzia contro i rischi dell'esportazione), costituisce un elemento di sicurezza volto ad impedire che la Confederazione debba accollarsi rischi eccessivi. Quanto all'organo incaricato di decidere la concessione della garanzia, esso verrà assistito da una Commissione consultiva.

Talune cerchie padronali hanno dato voce al timore che il coadiutore snaturi la funzione dell'imprenditore. Ma si può rispondere a questa critica precisando che la scelta del coadiutore è lasciata appunto all'imprenditore, cui tocca trovare un coadiutore con nozioni e capacità complete delle sue proprie. La Commissione consultiva prevista non procede direttamente alla scelta del coadiutore, può soltanto rifiutare la scelta fatta dall'imprenditore se la persona designata appare priva delle capacità necessarie.

Allorché l'esecuzione di un progetto d'innovazione finanziato con un credito garantito sfocia in un successo, bisogna versare all'accreditante e al garante, vale a dire alla Confederazione, un premio di rischio calcolato sul prodotto fruttato dall'innovazione. Allorché invece si sfocia in un fallimento, la Confederazione assume il rimborso del credito sino a concorrenza dell'ammontare garantito. L'accreditante, l'imprenditore e, se del caso, il coadiutore, si dividono il resto della perdita sull'ammontare non garantito.

## **22 Ritocchi al progetto giusta gli esiti della consultazione**

Gli esiti della consultazione suffragano, in linea di principio, la concezione della garanzia contro i rischi dell'innovazione. L'avamprogetto è stato comunemente ritoccato e il testo attuale si distingue da quello posto in consultazione sui punti seguenti:

- È stata adottata la forma giuridica del decreto federale d'obbligatorietà generale, limitato a dieci anni, invece di quella inizialmente prevista dalla legge. Conseguentemente occorrerà, scaduto il decennio, decidere se occorra prorogare la normativa; una tale decisione potrà venir presa allora con piena conoscenza di causa e sulla base di riscontri fatti nel quadro dello sviluppo economico.
- Il nuovo testo tiene pienamente conto del desiderio di veder definito in modo più preciso il compito dell'accompagnatore.
- I suggerimenti volti a garantire, di norma sino al 50 per cento, i costi di attuazione dei progetti finanziati con capitali esterni e, per eccezione, fino all'80 per cento (di contro all'85% proposto nell'avamprogetto), sono stati seguiti. Inoltre si è dato seguito anche alla proposta di modulare la garanzia nel tempo, secondo la sua importanza.
- Abbiamo introdotto un nuovo articolo che deve consentire d'evitare che si abusì della Commissione facendola funzionare come organo gratuito d'esame di progetti.

- Nell'articolo 9 capoverso 4 abbiamo prescritto, come precauzione suppletiva, che, in caso di rinuncia prematura alla garanzia, sussista l'obbligo di versare la parte richiesta del premio.
- L'adozione della forma del decreto federale d'obbligatorietà generale, limitato a dieci anni, esige che si rinunci alla creazione di un fondo, creazione che non può armonizzarsi se non con una legge di validità illimitata. A titolo sostitutivo, abbiamo dovuto includere un disposto che regola il finanziamento delle misure previste e l'abbiamo inserito nell'articolo 13.
- Non abbiamo potuto prendere in considerazione tutti i numerosi desideri concernenti una rappresentanza in seno alla Commissione; riteniamo che debba trattarsi di una Commissione peritale e che quindi i gruppi economici e i gruppi d'interesse non abbiano un diritto di esservi prioritariamente rappresentati.

Facendo questi ritocchi, abbiamo tenuto conto delle principali obiezioni emerse nella procedura di consultazione. Abbiamo, quanto possibile, considerato le osservazioni di coloro che, pur approvando di massima il progetto, subordinavano la loro approvazione all'esigenza di un rifacimento del testo su determinati punti. La condizione posta da un partito governativo, nonché da diversi Cantoni e gruppi, che si limitasse nel tempo la validità del decreto è stata anch'essa soddisfatta. Per il resto, il testo del progetto è stato redatto in modo più conciso così da facilitarne la comprensione.

## 23 Commenti ai diversi articoli del decreto

### *Articolo 1*

Le aziende piccole e medie posseggono un notevole potenziale innovativo; orbene proprio esse incontrano le maggiori difficoltà di finanziamento e risultano sfavorite sia sul piano dell'accesso alla borsa sia su quello dei modi di finanziamento non classici. Per questa ragione la garanzia deve profittare ad aziende di questa taglia. La prevista limitazione serve anche ad evidenziare il fatto che la garanzia contro i rischi dell'innovazione non deve essere utilizzata per l'attuazione di progetti di macrotecnologia. L'incoraggiamento fornito dal nuovo istituto è volto, oltre che ai nuovi prodotti e alle nuove procedure, anche alle prestazioni di servizio e ciò trova la sua ragione segnatamente nello sviluppo rapido dell'informatica. Le prestazioni ingegneristiche d'ogni genere sono sovente quelle che postulano il maggior numero di innovazioni; orbene, queste sono solo eccezionalmente riconosciute come sicure nel senso bancario del termine.

L'innovazione è definita, nell'articolo che stiamo commentando, in quanto creazione o miglioramento di prodotti, procedure o prestazioni di servizio. L'innovazione non deve costituire uno scopo in sé e servire soltanto gli interessi di un'azienda, bensì va valutata giusta i bisogni del mercato. Conseguentemente viene precisato nel testo che trattasi di commercializzare i risultati dell'innovazione. Lo scopo cui mira la garanzia è di mantenere i posti di lavoro esistenti e anzi di crearne dei nuovi: per tal via si stabilisce il nesso

con i settori della politica di crescita e della politica congiunturale, nonché della competitività economica.

### *Articolo 2*

Il primo capoverso definisce il campo d'applicazione della garanzia contro i rischi dell'innovazione. La lettera a limita l'innovazione ai nuovi settori tecnologici e precisa così, a contrario, che il nuovo modo d'intervento non deve servire a mantenere le vecchie strutture. Lo sviluppo tecnologico è in evoluzione costante: ci siamo pertanto attenuti alla definizione usuale nel mondo intero per indicare le industrie più orientate verso il nuovo, onde abbiamo parlato di tecnologie di punta. La lettera b definisce quantitativamente la nozione di aziende piccole e medie precisando il numero dei dipendenti occupati. La lettera c prescrive che le aziende devono essere iscritte nel registro di commercio; l'iscrizione nel registro è volta ad escludere la possibilità che delle aziende, non obbligate a tenere una contabilità ai sensi della legge, possano ottenere la garanzia.

Nel caso delle filiali, ci si basa (tale è il disposto del capoverso 2) sul totale delle persone occupate dall'intero gruppo aziendale. Il limite numerico previsto consente di considerare le aziende che dispongono di un buon gruppo di collaboratori specializzati nella ricerca e nello sviluppo e, simultaneamente, anche di una buona esperienza nei settori della produzione e della mercantistica per offerte complesse di prestazioni. Aziende di questo ordine di grandezza, l'esperienza lo prova, si prestano meglio delle grandi aziende a condurre innanzi, col concorso di inventori e di piccole aziende di sviluppo (p. es. uffici d'ingegneri), l'esecuzione di innovazioni sino allo stadio in cui i risultati possano essere messi sul mercato. Le filiali di aziende straniere in Svizzera sono poste sullo stesso piede delle aziende svizzere.

Il terzo capoverso consente delle eccezioni allorché un'innovazione non può, per ragioni connesse con la tecnica o l'economia aziendale, venir realizzata se non da un'unità che occupa oltre 500 persone. Attenersi a un limite troppo tassativo potrebbe far sì che un inventore, impossibilitato ad attuare da noi una determinata innovazione, debba rivolgersi a un'azienda domiciliata all'estero.

### *Articolo 3*

Stante la modicità dei mezzi finanziari disponibili, occorre porre esigenze severe quanto al livello qualitativo (inventivo) dei progetti. La lettera b tende a migliorare le possibilità di successo ed a ridurre i rischi. Non è possibile stabilire previamente, in modo generico, quale intensità debba avere l'attività del coadiutore; questo grado d'intensità verrà determinato caso per caso giusta la maturità di un'innovazione e le conoscenze o l'esperienza dell'azienda che propone l'innovazione. Per garantire quanto possibile funzionali rapporti tra l'azienda e il coadiutore, occorre accordare a quella la massima libertà possibile nella scelta di questo, sia esso una persona fisica o giuridica. La Confederazione deve tuttavia aver la possibilità di rifiutare la scelta di coadiutori incompetenti. Non è previsto, per contro, che degli organi della Confederazione possano assumere la funzione di coadiutore.

La lettera c deve consentire d'ottenere che, in caso di successo, degli effetti positivi si riflettano sul mercato del lavoro svizzero. Si dovrebbero sostenere solo delle innovazioni per le quali sia prevedibile che almeno una parte della produzione risultante verrà eseguita nel Paese. Siccome la maggior parte delle industrie elvetiche dipendono da forniture di ditte commesse domiciliate all'estero, non sarebbe realistico esigere che la produzione venga interamente assicurata in Svizzera, onde non bisogna escludere la vendita di licenze, tanto più che esse migliorano il rendimento della nostra economia. Proprio per le piccole e medie aziende tornerà sovente opportuno cercare di penetrare su mercati lontani o poco conosciuti tramite i beneficiari di licenze; ciò permette d'assicurare alle aziende innovatrici una certa presenza sui mercati senza dover sopportare, superati i rischi connessi con lo sviluppo tecnico, anche gli oneri derivanti da una politica di espansione, sproporzionata rispetto ai fondi propri di dette imprese.

La lettera d stabilisce il principio della sussidiarietà della garanzia. L'assegnazione di questa deve limitarsi a progetti innovativi la cui esecuzione non può venir assicurata nel quadro dei modi classici di finanziamento. Il criterio di delimitazione è la necessità di assicurarsi il concorso di un coadiutore, il cui campo d'attività supera la mera vigilanza ordinariamente esercitata circa l'impiego dei crediti accordati. Dei rappresentanti delle banche hanno dichiarato reiteratamente che queste non sarebbero in grado d'esercitare la funzione di un coadiutore la cui attività si estendesse, per esempio, a questioni concernenti l'organizzazione della produzione, procedure industriali o tecniche di fabbricazione.

La lettera e serve ad obbligare i richiedenti a motivare la domanda di credito rispetto al progetto e a delimitare quanto possibile l'utilizzazione del credito. Occorre infatti precisare che il credito è accordato al progetto, non già all'azienda. Inversamente, l'imprenditore non deve accordare diritti di controllo sull'insieme della propria azienda.

Il secondo capoverso conferisce al nostro Collegio la competenza e il mandato di definire i documenti costituenti il fascicolo di domanda di garanzia. La Commissione consultiva non entrerà in merito su progetti non corredati da una documentazione sufficiente.

#### *Articolo 4*

Gli oneri devono essere imposti, nel singolo caso concreto, nel modo più funzionale ed adeguato: il disposto di questo articolo serve invero solo ad apprestare la necessaria base giuridica. Persino idee innovative, per sé molto valide, possono approdare ad un insuccesso mancando le condizioni di una buona attuazione. Costatazioni fatte sia nel Paese sia all'estero hanno dimostrato che solo la compresenza di due precauzioni consente di conseguire un buon risultato di produzione: da un lato, trattasi di procedere a ricerche preliminari accurate e, d'altro lato, di disporre d'una buona collaborazione specialistica su tutto l'arco dell'esecuzione del progetto. Ciò è tanto più necessario quanto più lunga è l'esecuzione del progetto. Secondo le difficoltà che si presenteranno, il cui grado è in parte imprevedibile, lo specialista (il coadiutore) potrà essere chiamato, in caso di necessità, ad assumere

anche delle funzioni di codirezione. Mentre le ricerche preliminari devono essere eseguite prima che la decisione sulla concessione della garanzia venga presa, l'attività dei coadiutori si esercita principalmente durante la fase successiva alla concessione della garanzia. Il concorso necessario deve dunque essere assicurato mediante la fissazione di oneri pertinenti: trattasi in particolare del dovere di concludere effettivamente un contratto di coadiutorato (lett. a); siccome non si può escludere sin dall'inizio un mutamento del coadiutore, l'azienda che innova deve essere tenuta, se rescinde il primo contratto di coadiutorato, a stipulare senza soluzione di continuità un contratto con un nuovo coadiutore, che dovrà pure essere approvato dalla Confederazione.

La lettera b di questo articolo dispone come vada utilizzato il credito garantito. Occorreva esprimere chiaramente che i fondi devono venir utilizzati esclusivamente per i lavori d'esecuzione annunciati e per raggiungere lo scopo prefisso, non già per assicurare altre attività aziendali. Quando diviene evidente che la finalità prospettata può essere raggiunta solo grazie ad importanti modifiche del progetto, è necessario provvedervi e richiedere perciò l'assenso della Confederazione, la quale deve avere, in questo caso, di nuovo la possibilità di confrontare le probabilità di successo ed i rischi: è questo il disposto della lettera c.

Risulta impossibile, trattandosi di progetti d'innovazione, prevedere tutti i rischi e può senz'altro accadere, per esempio, che durante l'esecuzione dei lavori un prodotto concorrente venga immesso sul mercato. Comunque, qualora nel corso dello svolgimento dei lavori si ritenesse che il programma non è più garantito o la finalità è revocata in forse, oppure, nel caso estremo, che il progetto stesso appare irrealizzabile, non si può di massima esigere che l'impresa rinunci completamente ad eseguire il progetto. Una soluzione così drastica non è proponibile perché può darsi che magari solo il coadiutore o la Commissione siano di tal parere mentre l'azienda continua a credere alla possibilità di una buona esecuzione. Sarebbe dunque eccessivo costringere l'azienda a sospendere i lavori; l'unica soluzione razionale e duttile a un tempo è di imporre all'azienda, in tal caso, di rinunciare alla partecipazione della Confederazione, cosicché può proseguire i lavori ma a proprio rischio e pericolo (lett. d). L'articolo 9 capoverso 3 prevede che bisogna versare alla Confederazione, sui prodotti eventuali della realizzazione del progetto, un premio di rischio proporzionale alla parte del credito garantito già utilizzato. In pratica si usa prevedere taluni sondaggi, opportunamente scaglionati, per far l'esame della vitalità del progetto affinché i partecipanti possano pronunciarsi sul proseguimento dell'esecuzione.

### *Articolo 5*

Per tener conto dei risultati della procedura di consultazione abbiamo precisato nel decreto le esigenze poste al coadiutore ed i suoi obblighi. Il primo capoverso prescrive che il coadiutore deve essere indipendente dall'azienda sia sul piano giuridico che su quello economico; questa indipendenza serve ad impedire ogni collusione. Va da sé che il coadiutore deve fruire di tutte le conoscenze specialistiche necessarie. Il coadiutore non è soltanto manda-

tario della Confederazione, gli incombe altresì, in prima linea, il compito di contribuire a realizzare con successo il progetto garantito. Il secondo capoverso regola la responsabilità del coadiutore verso la Confederazione: trattasi di disposti volti ad impedire che chiunque si improvvisi coadiutore.

Il presente articolo non esclude la possibilità che la funzione di coadiutorato venga assunta dall'accreditante, purché questo disponga delle conoscenze specialistiche volute.

#### *Articolo 6*

L'articolo mira ad un'adeguata ripartizione dei rischi, nonché a dare al nostro Collegio la competenza di stabilire l'ammontare massimo generale di garanzia per via di ordinanza. La facoltà d'accrescere ulteriormente questo ammontare massimo è stata prevista per il caso in cui occorra modificare un progetto promettente, così da non doverne abbandonare l'esecuzione per la semplice ragione che, con la modifica, si supererebbe l'ammontare massimo. Questa facoltà d'estendere la garanzia è stata prevista nell'interesse dalla Confederazione (cpv. 1). Comunque questo superamento del limite massimo dovrebbe rimanere eccezionale.

L'impegno finanziario globale della Confederazione è limitato a 100 milioni di franchi. Per ripartire i rischi quanto possibile ampiamente tra azienda, Confederazione e accreditante, si procederà di norma a rilasciare una garanzia che copra fino al 50 per cento i costi d'attuazione del progetto finanziati con capitali esterni. È infatti escluso che la Confederazione garantisca l'insieme di tali costi, che comprende anche i costi d'analisi del mercato, gli studi di attuabilità e i costi di sviluppo dei prototipi.

Più grande è la quota di capitale proprio e più alto può essere il limite di garanzia; superare il 50 per cento, indicato qui innanzi, può tornare utile anche in taluni casi eccezionali, per esempio nelle prime fasi dell'esecuzione di un progetto, oppure quando si incontrino sovraccosti ulteriori. È previsto inoltre, quando ci siano diversi accreditanti, di ripartire la garanzia tra essi proporzionalmente al loro apporto di fondi. Il secondo capoverso chiede infine di tener conto, allorché si fissa il tasso effettivo della garanzia, di eventuali contributi federali versati in virtù d'altre normative.

Il terzo capoverso prevede che gli interessi possano venir inclusi nella garanzia, oltre al limite dell'ammontare del credito. Ciò diverrà necessario allorché i beneficiari della garanzia dispongono solo di una esigua base finanziaria propria. Ma non è un disposto previsto per una specie di uso automatico. Del resto è nell'interesse del beneficiario della garanzia di far capo innanzitutto ai fondi propri e ai propri mezzi di finanziamento: quanto più basse risultano le sue prestazioni, tanto più alto sarà il premio di rischio domandato dalla Confederazione e tanto più elevata sarà la partecipazione ai prodotti dei diritti di licenza.

La prassi consistente nell'eseguire gradualmente un progetto, nonché la necessità di procedere periodicamente a controlli, esigono che le garanzie vengano strutturate nel tempo: è questa la ragione del capoverso 4.

## *Articolo 7*

Evidentemente la tendenza ad innovare viene incoraggiata quando si stabilisce che la parte garantita di un mutuo d'innovazione dev'essere rimborsata soltanto allorché l'innovazione stessa consenta di realizzare una sufficiente cifra d'affari, nonché notevoli prodotti di licenze o altri introiti; in tal modo, tra l'altro, si assicura che le attività normali dell'azienda non vengono messe in pericolo dall'insuccesso di un progetto. È questo il senso del capoverso 1. In merito va detto che per accertare l'esattezza delle affermazioni di scacco dell'azienda e del coadiutore non è necessario avere un controllo su tutte le attività aziendali; per esempio, il deposito di un brevetto o la risposta alla domanda del mercato da parte di un concorrente costituiscono esempi chiari di motivi di scacco non imputabili all'azienda, e quindi motivi oggettivi per l'attuazione della promessa di garanzia.

Il capoverso 2 è volto ad impedire che il beneficiario della garanzia approfitti della violazione degli oneri che gli sono stati imposti, il che accadrebbe per esempio qualora il beneficiario destinasse il credito a un uso diverso da quello convenuto.

Secondo il capoverso 3, i crediti per i quali la Confederazione ha fatto dei pagamenti a titolo di garanzia vengono trasferiti a suo nome. Ciò vale anche per i diritti accessori come i diritti su un eventuale brevetto. La Confederazione può poi usare di tutti questi diritti per i propri fini, direttamente, per esempio negli ambiti delle sue Regie, oppure indirettamente, incaricandone terzi.

## *Articolo 8*

Il richiedente non deve accollarsi i costi connessi con l'esame della sua domanda da parte della Commissione; deve accollarsi per contro le spese risultanti dalla redazione d'eventuali pareri peritali. Nondimeno, giusta il capoverso 3 di questo articolo, tali spese possono venir riconosciute come elemento dei costi di realizzazione del progetto.

Il disposto del secondo capoverso è volto ad impedire che si abusi della Commissione ottenendo di farle esaminare gratuitamente la qualità dei progetti d'innovazione. Citiamo, infine, il disposto della lettera b del capoverso 1, secondo il quale la Confederazione si assume le spese peritali per i progetti rifiutati: questo disposto mira ad evitare che le buone proposte d'innovazione, favorevolmente apprezzate, vengano indirettamente caricate da oneri a loro non pertinenti.

## *Articolo 9*

Il primo capoverso è inteso a procurare alla Confederazione, sui progetti innovativi realizzati con successo, introiti compensanti le perdite subite. Già per il finanziamento privato delle innovazioni sono riscossi dei premi, calcolati sulla cifra d'affari realizzata, onde la lettera a del capoverso 1 ha ripreso questa prassi. La partecipazione alla cifra d'affari è dovuta per tutto il tempo in cui il premio di rischio non è stato pagato. Questo premio è fissato in

per cento della cifra d'affari conseguita ma è limitato ad un ammontare massimo.

Tale limitazione non si applica invece alla partecipazione della Confederazione al prodotto dei diritti di licenza, come è specificato nella lettera b. La partecipazione a questi introiti deve infatti essere assicurata per tutto il tempo in cui i diritti di licenza fruttano un certo gettito. Allorché si vendono delle licenze, l'effetto che ne risulta sul grado dell'impegno nelle aziende che innovano è generalmente minimo. Come compensazione, a cagione di questo minore impatto sul mercato del lavoro, appare logico che la Confederazione partecipi almeno al prodotto degli affari realizzati con i diritti di licenza.

Constatazioni facili da fare, in Svizzera e all'estero, dimostrano che, qualora non si prevedesse una partecipazione della Confederazione al gettito dei diritti di licenza, non limitata né nel tempo né nell'ammontare, il premio di rischio dovrebbe essere fissato, per rimaner funzionale, a un livello nettamente superiore e, in taluni casi, ad un livello che pregiudicherebbe addirittura l'apporto del progetto alla formazione del capitale proprio.

I casi nei quali un progetto comporta direttamente un accrescimento del volume d'affari o il guadagno di nuovi mercati grazie alla cessione di licenze costituiscono certamente la norma. Tuttavia accade assai sovente che si alienino parti di progetto od anche progetti interi. Questo genere di vendita non è però paragonabile alla realizzazione di un volume d'affari tramite la commercializzazione cosicché, per questi casi, occorre prevedere un altro tasso per i premi di rischio: è questa la ragione della lettera c.

Il secondo capoverso di questo articolo enuclea i principi per la determinazione del premio di rischio: principio cardinale è il conseguimento dell'autonomia finanziaria dell'istituto stesso, autonomia che consentirà di coprire le garanzie concesse mediante il prodotto dei premi. La lettera a non esclude che un imprenditore paghi il premio di rischio sin dall'inizio dell'esecuzione del progetto. Bisogna tenerne conto nella determinazione del tasso del premio stesso. Ovviamente più l'imprenditore, o l'accreditante, s'assumono i rischi e più basso deve essere il premio. La stessa configurazione si avrà allorché l'imprenditore o l'accreditante sono disposti, per esempio, ad assumere una parte crescente dei rischi nel corso delle ultime fasi di attuazione di un progetto. Il terzo capoverso disciplina i casi nei quali il credito accordato è stato usato solo parzialmente.

Un progetto d'innovazione può anche arrivare ad una fase nella quale l'imprenditore avverta un sicuro interesse a liberarsi del credito garantito e ad assumere il finanziamento del progetto mediante fondi propri, o ricorrendo ad altre possibilità autonome. Occorre dunque assicurarsi che una rinuncia prematura alla garanzia, o il rimborso del credito, non liberino il beneficiario dall'obbligo di pagare il premio di rischio o la parte rimanente: a questa eventualità risponde appunto il capoverso 4.

#### *Articolo 10*

Non basta che la Confederazione riceva le informazioni indispensabili al

mero esame del progetto, occorre che essa venga poi periodicamente informata durante tutta l'esecuzione, affinché possa salvaguardare i propri interessi. Conseguentemente la lettera b di questo articolo esige che le si faccia rapporto non soltanto sulla cifra d'affari e sul prodotto dei diritti di licenza, bensì anche sugli introiti provenienti da altre forme di avvaloramento dei risultati. Questo dovere di far rapporto deve sussistere finché tutti gli obblighi verso la Confederazione siano stati adempiuti.

### *Articolo 11*

Gli affari relativi alla garanzia contro i rischi dell'innovazione, sul modello della garanzia contro i rischi dell'esportazione, devono venire trattati da una Commissione consultiva, dotata d'una sua segreteria, che funzioni giusta il sistema di milizia e sia composta di specialisti provenienti dalle cerchie economiche, scientifiche ed amministrative (cpv. 1 e 2). Questa Commissione non ha la facoltà, quanto al settore finanziario, di impegnare direttamente la Confederazione, dacché questa attribuzione va riservata alla competente unità amministrativa (cpv. 3). Una tale limitazione delle attribuzioni ripete quanto è disposto nell'istituto della garanzia contro i rischi all'esportazione (nonché in quello del promovimento della ricerca scientifica con finalità economiche). Del resto, questa limitazione di competenza non cagionerà ritardi notevoli per l'esecuzione dei progetti poiché la commissione li avrà ormai esaminati compiutamente e ne avrà elucidato tutte le questioni, cosicché la decisione circa l'esecuzione potrà venir presa molto rapidamente.

L'obbligo del coadiutore di rispettare il segreto professionale va disciplinato nel contratto di coadiutorato, stipulato giusta il Codice delle obbligazioni. Quanto ai funzionari, essi sono tenuti al segreto in virtù dell'articolo 27 della legge federale sullo statuto dei funzionari (RS 172.221.10).

### *Articolo 12*

Questo articolo si limita veramente all'essenziale. Toccherà al nostro Consiglio regolare le modalità applicative e noi potremo scegliere tra la soluzione della decisione o quella del contratto; ciò vien stabilito nel primo capoverso.

Abbiamo rinunciato a inserire in questo articolo disposti speciali concernenti la protezione giuridica. A dir vero avevamo pensato di creare la commissione speciale di ricorso che si pronunciasse sulle vertenze risultanti non soltanto dai rapporti di garanzia, bensì anche da quelli coadiutore, imprenditore e accreditante; ma un tale organo avrebbe costituito un'intrusione eccessiva nei principi sui quali si fonda la protezione giuridica. Per questa ragione, in questo capoverso 2, ci siamo limitati a menzionare la protezione giuridica relativamente alla garanzia. Orbene, questa protezione può essere facilmente disciplinata dai disposti generali della procedura amministrativa federale contenuti nella legge sull'organizzazione giudiziaria (RS 173.110) e nella legge sulla procedura amministrativa (RS 172.021). Le vertenze risultanti dagli altri rapporti menzionati restano sottoposte alla giurisdizione dei tribunali civili.

### *Articolo 13*

Il primo capoverso costituisce la base giuridica per un decreto federale di stanziamento del credito, che determinerà i limiti entro i quali la Confederazione può impegnarsi finanziariamente. Le perdite massime assumibili dalla Confederazione sono limitate a 100 milioni di franchi per tutta la validità del decreto federale. Le prime garanzie concesse saranno estinte dopo dieci anni e nuove garanzie potranno essere accese sino a concorrenza degli ammontari liberati (cpv. 2).

Come già accade per altre istituzioni federali di garanzia, il successo finanziario a lungo termine di questi provvedimenti deve risultare dal conto di Stato. Per questa ragione il capoverso 3 prevede che i pagamenti dei premi di rischio e gli altri introiti provenienti dalla garanzia vadano specificamente accantonati, cosicché gli obblighi risultanti dall'attuazione della garanzia possano venir, innanzitutto, prelevati da questo accantonamento. Inoltre, le spese previste dall'articolo 8 capoverso 1 dovranno anch'esse essere coperte da questa somma accantonata. Nei casi in cui i prelevamenti necessari divenissero maggiori degli accantonamenti, la copertura delle perdite dovrebbe essere assicurata dalle risorse generali della Confederazione. Nel periodo iniziale di funzionamento dell'istituto della garanzia ciò sarà sovente il caso, dacché bisognerà pure prevedere delle perdite mentre l'accantonamento sarà ancora molto esiguo.

### **3           Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

#### **31           Conseguenze finanziarie per la Confederazione**

L'istituto della garanzia contro i rischi dell'innovazione accrescerà di 100 milioni di franchi gli obblighi della Confederazione. La maggior parte di questo ammontare verrà utilizzato per far fronte ad obblighi eventuali. Non si possono ovviamente determinare, neanche con grande approssimazione, le spese annuali che risulteranno dalla necessità di attuare la garanzia e di coprire le spese d'esame delle domande; taluni introiti, fruttati dai premi di rischio, dovrebbero comunque compensare parzialmente queste spese, ma anche sul grado di questa compensazione è impossibile dare precisioni utili per completare la pianificazione finanziaria degli anni 1984-1986.

Ma siccome si tratta di un provvedimento volto ad aiutare l'economia a superare difficoltà temporanee e a facilitare i processi di adeguamento, appare conveniente mettere a disposizione mezzi finanziari oltre quanto previsto nella pianificazione finanziaria.

#### **32           Conseguenze finanziarie per Cantoni e Comuni**

I Cantoni e i Comuni non dovranno sopportare onere finanziario alcuno a cagione dell'istituzione della garanzia.

L'impatto sull'effettivo del personale sarà minimo; tuttavia i lavori di segreteria della Commissione e l'applicazione della garanzia comporteranno qualche onere suppletivo per l'Ufficio federale dei problemi congiunturali. Giusta la proposta del gruppo peritale «capitale rischio», la segreteria della Commissione dovrà assumere anche la funzione di scambio di informazioni tra accreditanti, coadiutori, ingegneri consulenti, consulenti in materia di brevetti e aziende. Per quanto concerne la valutazione dei servizi supplementari indispensabili, ci si può fondare sulle constatazioni fatte nell'ambito d'attività della Commissione per il promovimento della ricerca scientifica. Ma bisogna tuttavia ammettere che le spese amministrative cagionate dalla riscossione dei premi di rischio si situeranno ad un livello superiore a quelle risultanti dalle forme di promovimento attuate mediante prestazioni a fondo perso; inoltre, non è possibile per nulla determinare sin dall'inizio i bisogni di personale, e tanto meno è possibile in quanto il numero dei progetti presentati subirà, nella fase iniziale, senz'altro un netto accrescimento. Per dominare il sovralavoro si dovrà all'inizio disporre di due posti e mezzo supplementari, che verranno attribuiti all'Ufficio federale dei problemi congiunturali procedendo a trasferimenti in seno all'amministrazione generale.

#### **4 Linee direttive della politica di governo**

Il presente progetto non è incluso esplicitamente nelle linee direttive della politica di governo. Tuttavia, nel nostro rapporto intermedio del 5 ottobre 1981 (FF 1981 III 606, parte II, n. 323), abbiamo provveduto a ben mettere in evidenza l'importanza dell'adattamento dell'economia svizzera all'evoluzione del quadro circostanziale. I provvedimenti proposti nel presente messaggio quadrano dunque perfettamente con le finalità esposte nelle linee direttive per quanto attiene alla politica da seguire sul piano delle strutture economiche.

#### **5 Costituzionalità**

Il progetto di decreto federale si basa sugli articoli 31<sup>bis</sup> capoverso 2 e 31<sup>quinqüies</sup> capoverso 1 della Costituzione federale.

Giusta l'articolo 31<sup>bis</sup> capoverso 2, la Confederazione può prendere misure per promuovere i singoli rami economici o professionali. La garanzia contro i rischi dell'innovazione è uno strumento di promovimento, strumento che può essere usato unicamente nei settori della tecnologia di punta: ciò delimita perspicuamente il campo d'applicazione. Invece, se proponessimo di applicare questo provvedimento di promovimento all'insieme delle aziende di tutti i rami economici, violeremmo il disposto costituzionale, il quale esige chiaramente che il promovimento si limiti a singoli rami o professioni. A dir vero, il settore della tecnologia di punta non costituisce un vero «ramo» economico nel senso classico del termine. Ma il ricorso a questa nuova categoria è divenuto ormai usuale, da diversi anni, sul piano internazionale. Fa-

cendo capo a tale categoria ottemperiamo dunque, in misura sufficiente, alla limitazione enunciata dal disposto costituzionale testé citato. In più si può tracciare un parallelo con l'economia d'esportazione, la quale è compresa anch'essa quasi fosse un unico ramo economico (come fece appunto il messaggio concernente la legge sulla garanzia contro i rischi dell'esportazione, FF 1958 I ed. franc. 1021); di fatto l'economia d'esportazione comprende tutte le aziende esportatrici, a qualunque comparto produttivo esse appartengano (meccanico, orologiero, tessile ecc.), il tratto che le accomuna, pur nella loro varietà, essendo l'attività d'esportazione. Analogamente, nel caso presente, il tratto che accomuna le aziende, e che le configura quasi come singolo ramo economico, è il ricorso alla tecnologia di punta.

In virtù dell'articolo 31<sup>quinquies</sup> capoverso 1 della Costituzione, la Confederazione adotta misure per un'equilibrata evoluzione congiunturale, segnatamente per prevenire e combattere la disoccupazione e il rincaro. Orbene, la garanzia contro i rischi dell'innovazione mira precisamente a creare e a mantenere dei posti di lavoro anche per l'avvenire. Anche qui, a dir vero, le misure proposte non si inscrivono nella serie dei mezzi classici di intervento di politica congiunturale, situandosi piuttosto nell'ambito di transazione tra politica congiunturale e politica d'incremento. L'articolo sulla congiuntura consente però, nel combinato disposto con l'articolo 31<sup>bis</sup> secondo capoverso, che copre gli aspetti di politica d'incremento, d'adottare provvedimenti connotati, in radice, da un carattere preventivo. Prevenzione quanto mai necessaria, poiché i disposti volti a combattere la crisi e a procurare lavoro devono pur venir presi prima che emerga una grave disoccupazione e che troppe aziende abbiano fatto fallimento. Concludendo, questo modo di interpretare e di concretare l'articolo congiunturale risulta pertinente, e non è nuovo, dacché, per esempio, proprio su questa base riposa la legge federale emanata già nel 1954 sui preparativi per combattere la crisi e procurare lavoro (RS 823.31).

In virtù degli articoli commentati qui sopra, 31<sup>bis</sup> capoverso 2 e 31<sup>quinquies</sup> Cost., la Confederazione può emanare soltanto disposizioni che rispettino il principio della libertà di commercio e di industria. Orbene, il presente progetto di decreto rispetta tale principio: l'istituto della garanzia si configura come un mezzo di promovimento strutturato in modo da non indurre alcuna distorsione nella concorrenza. Stante queste caratteristiche, il presente progetto risulta compatibile con la libertà di commercio e di industria<sup>1)</sup>. Anche qui la garanzia contro i rischi dell'innovazione può venir paragonata alla garanzia contro i rischi dell'esportazione, la quale non deroga, neppure essa, al principio della libertà di commercio e di industria.

La concessione della garanzia contro i rischi dell'innovazione deve limitarsi alle aziende piccole e medie. Affinché questa limitazione risulti compatibile con l'esigenza di parità di trattamento, sancita nell'articolo 4 della Costitu-

<sup>1)</sup> Cfr. Fritz Gygi, *Wirtschaftsverfassungsrecht*, Berna 1981, pag. 68; Hans Marti, *Die Wirtschaftsfreiheit der schweizerischen Bundesverfassung*, Basilea, Stoccarda, 1976, pag. 144 seg. e 154 seg.; Paul Richli, *Zur Leitung der Wirtschaftspolitik durch Verfassungsgrundsätze und zum Verhältnis zwischen, Wirtschaftspolitik und Handels- und Gewerbefreiheit*, Berna, 1983, pag. 97.

zione, bisogna allegare una ragione pertinente (cfr. DTF 106 Ib 189). Ma una tale ragione esiste: le aziende piccole e medie sono proprio quelle che incontrano le maggiori difficoltà nel procurarsi il capitale rischio necessario, difficoltà ignote alle grandi aziende le quali hanno pieno accesso al mercato dei capitali e possono, del resto, smaltire più facilmente eventuali fallimenti di progetti di innovazione ricorrendo ai redditi fruttati dagli altri rami della loro attività. Infine, le basi costituzionali del decreto non esigono che le misure previste debbano profittare a tutte le aziende senza alcuna differenza. Per quanto attiene ai disposti penali, facciamo capo all'articolo 64<sup>bis</sup> della Costituzione federale in virtù del quale la Confederazione può legiferare nell'ambito del diritto penale.

# Decreto federale istitutivo della garanzia contro i rischi dell'innovazione a favore delle aziende piccole e medie

*Disegno*

del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visti gli articoli 31<sup>bis</sup> capoverso 2, 31<sup>quinqües</sup> capoverso 1 e 64<sup>bis</sup> della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 6 luglio 1983 <sup>1)</sup>,

*decreta:*

## **Art. 1** Principio

<sup>1</sup> La Confederazione istituisce la garanzia contro i rischi dell'innovazione (dappresso «la garanzia»).

<sup>2</sup> La garanzia ha lo scopo di facilitare, alle aziende piccole e medie, l'acquisizione dei crediti necessari per lo studio e lo sviluppo di prodotti, procedure o servizi, tecnologicamente nuovi o migliorati, e per la loro immissione sul mercato, in modo da creare o da mantenere posti di lavoro.

## **Art. 2** Campo d'applicazione

<sup>1</sup> La garanzia è accordata alle aziende che:

- a. esercitano, in Svizzera, un'attività nella tecnologia di punta;
- b. occupano non più di 500 persone;
- c. sono iscritte nel Registro di commercio.

<sup>2</sup> Per le aziende affiliate, il limite dell'effettivo di personale vale per l'insieme del gruppo.

<sup>3</sup> In casi motivati, la garanzia può essere accordata anche alle aziende il cui personale supera le 500 persone.

## **Art. 3** Premesse della garanzia

<sup>1</sup> La garanzia è accordata solo se:

- a. il progetto concerne un'innovazione potenzialmente commerciabile;
- b. l'azienda ha stipulato con uno specialista qualificato (coadiutore) un contratto di assistenza nell'esecuzione del progetto (contratto di coadiutorato);
- c. le prestazioni connesse con l'esecuzione del progetto verranno presumibilmente, e per quanto possibile, realizzate in Svizzera;

<sup>1)</sup> FF 1983 III 385

- d. il credito da garantire non è ottenibile nella forma di credito bancario classico, e
- e. il credito da garantire deriva dal progetto ed è a questo esclusivamente destinato.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale stabilisce le condizioni cui la domanda deve soddisfare.

#### **Art. 4** Oneri

La garanzia resta vincolata agli oneri imposti. L'azienda deve, segnatamente:

- a. mantenere, per tutta la durata della garanzia, il contratto di coadiutore o, se lo disdice, stipularne uno con un nuovo coadiutore;
- b. utilizzare il credito garantito solo per eseguire i lavori descritti e raggiungere lo scopo fissato;
- c. chiedere l'accordo dell'ufficio competente per modificare essenzialmente il progetto, segnatamente sul piano tecnico, programmatico o commerciale;
- d. rinunciare alla garanzia o al progetto allorché questo appaia irrealizzabile o in grave ritardo, oppure appaia impossibile di giungere tempestivamente alla fase di rendimento.

#### **Art. 5** Coadiutore

<sup>1</sup> Il coadiutore deve essere una persona fisica o giuridica, indipendente dall'azienda, sia economicamente sia giuridicamente, fornito delle competenze, comprovabili, necessarie per accompagnare l'esecuzione del progetto.

<sup>2</sup> Il coadiutore risponde, verso la Confederazione, d'uno svolgimento diligente della propria funzione, specie per quanto attiene al rispetto delle norme riconosciute nella sua specialità.

#### **Art. 6** Estensione della garanzia

<sup>1</sup> Il Consiglio federale stabilisce l'ammontare massimo della garanzia. Tale ammontare è superabile, in casi particolari, ove occorra modificare successivamente il progetto.

<sup>2</sup> La garanzia copre normalmente sino al 50 per cento, ed eccezionalmente sino all'80 per cento, i costi d'attuazione del progetto finanziati con capitali esterni. Il tasso effettivo di garanzia vien determinato, inoltre, secondo la partecipazione contrattuale del coadiutore all'apporto dei fondi e all'assunzione delle perdite. Nella determinazione del tasso, si terrà conto dei sussidi federali già assegnati giusta altre disposizioni.

<sup>3</sup> La garanzia può estendersi anche agli interessi, oltre la somma garantita.

<sup>4</sup> La garanzia è accordata per gradi, secondo le fasi d'esecuzione del progetto e l'entità dei relativi impegni. Se gli oneri imposti vengono disattesi, l'azienda non può più pretendere la garanzia per le fasi ulteriori.

**Art. 7** Esecuzione della promessa di garanzia

<sup>1</sup> La Confederazione attua la garanzia allorché l'azienda e il coadiutore affermano credibilmente, in un rapporto, che, per ragioni non imputabili all'azienda, il progetto è divenuto irrealizzabile o il ricavo della sua commercializzazione si prospetta insufficiente a rimborsare il credito garantito. Se il credito è stato utilizzato solo parzialmente, o è stato parzialmente rimborsato, la garanzia viene attuata in proporzione.

<sup>2</sup> Se l'azienda non soddisfa ai suoi principali doveri, la Confederazione rifiuterà d'attuare la garanzia fintanto che l'azienda è in grado di rimborsare il credito e gli interessi.

<sup>3</sup> Quando la Confederazione attua la garanzia, il credito, coi diritti accessori, passa a suo nome, proporzionalmente alla sua prestazione. La Confederazione può esercitare direttamente questi diritti o darne mandato a terzi.

**Art. 8** Spese di trattamento della domanda

<sup>1</sup> La Confederazione assume:

- a. le spese d'esame commissionale delle domande di garanzia;
- b. in caso di rifiuto della domanda, le spese di perizia.

<sup>2</sup> Allorché una domanda accettata viene ritirata, il richiedente deve assumere le spese delle perizie esterne, più, eventualmente, un equo emolumento per il trattamento della domanda.

<sup>3</sup> Allorché una domanda è accettata, le spese delle perizie esterne vengono computate nei costi del progetto.

**Art. 9** Premio di rischio

<sup>1</sup> Il competente ufficio, accordando la garanzia, stabilisce un premio di rischio. Questo premio, riscosso su tutti gli introiti fruttati dal progetto, consta di:

- a. una quota, in per cento, della cifra d'affari realizzata con le vendite, il cui ammontare assoluto è però limitato;
- b. una quota, in per cento, dei gettiti dei diritti di licenza;
- c. una quota del prodotto della vendita, allorché il progetto, o i diritti connessi, vengono alienati, totalmente o parzialmente.

<sup>2</sup> Il premio va fissato nella prospettiva dell'autonomia finanziaria dell'istituto della garanzia. Inoltre l'ufficio competente considererà:

- a. il momento a contare dal quale il premio viene versato;
- b. lo scadenario di rimborso del credito garantito;
- c. l'entità del rischio;
- d. la parte garantita del rischio;
- e. l'ammontare del credito garantito e la durata della garanzia.

<sup>3</sup> Allorché il credito garantito viene solo parzialmente utilizzato, il premio viene proporzionalmente ridotto.

<sup>4</sup> Una rinuncia prematura alla garanzia non toglie l'obbligo di versare il premio.

#### **Art. 10** Obbligo d'informare e di fare rapporto

L'azienda e il coadiutore sono tenuti:

- a. a fornire, al competente ufficio, le informazioni necessarie per l'esame d'una domanda di garanzia;
- b. a fargli, giusta gli obblighi verso la Confederazione, un rapporto periodico sull'esecuzione del progetto, sulla cifra d'affari realizzata e sugli altri introiti dei diritti di licenza e di sfruttamento.

#### **Art. 11** Commissione consultiva

<sup>1</sup> Il Consiglio federale istituisce una Commissione peritale facendo capo alle cerchie economiche, scientifiche ed amministrative.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale ne nomina il presidente. Per il resto, la Commissione si organizza da sé.

<sup>3</sup> La Commissione esamina le domande di garanzia e di modificazione del progetto, ne raccomanda all'ufficio competente l'accettazione o il rigetto e prepara la decisione. All'uopo può ricorrere a periti esterni e domandare dei pareri.

<sup>4</sup> I commissari, e similmente i periti esterni, sono tenuti al segreto d'ufficio.

#### **Art. 12** Forma e protezione giuridica

<sup>1</sup> La garanzia viene accordata per decisione o per contratto di diritto pubblico.

<sup>2</sup> La protezione giuridica è retta dai disposti della procedura amministrativa federale.

#### **Art. 13** Finanziamento

<sup>1</sup> L'Assemblea federale stabilisce, con decreto semplice, l'ammontare globale sino a concorrenza del quale la Confederazione può accordare garanzie e assumere le spese d'esame delle domande.

<sup>2</sup> Allorché la garanzia scade senz'essere attuata, la Confederazione può reimpegnare la somma corrispondente.

<sup>3</sup> Le spese per l'attuazione della garanzia e per l'esame delle domande vanno coperte anzitutto mediante i premi di rischio riscossi, i rimborsi e gli altri introiti connessi con la garanzia.

#### **Art. 14** Disposizioni penali

<sup>1</sup> Chiunque, intenzionalmente o per negligenza, fornisce, in una procedura per l'assegnazione della garanzia, informazioni false o fallaci, è punito con la

multa, sempreché non si configuri una fattispecie degli articoli da 14 a 17 della legge federale sul diritto penale amministrativo<sup>1)</sup>.

<sup>2</sup> La procedura penale è determinata dalla legge anzidetta. Il perseguimento penale e il giudizio spettano al Dipartimento federale dell'economia pubblica o all'ufficio da esso designato.

**Art. 15** Esecuzione

Il Consiglio federale esegue il presente decreto. Esso ne emana i disposti d'attuazione.

**Art. 16** Referendum, entrata in vigore e validità

<sup>1</sup> Il presente decreto, di obbligatorietà generale, sottostà al referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

<sup>3</sup> Il presente decreto è valido sino al 31 dicembre 1993.

<sup>1)</sup> RS 313.0

**Decreto federale  
che determina i mezzi finanziari relativi  
alla garanzia contro i rischi dell'innovazione**

*Disegno*

del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visto l'articolo 13 capoverso 1 del decreto federale del <sup>1)</sup>  
istitutivo della garanzia contro i rischi dell'innovazione a favore delle aziende  
piccole e medie;

visto il messaggio del Consiglio federale del 6 luglio 1983 <sup>2)</sup>,

*decreta:*

**Art. 1**

Per il finanziamento degli obblighi assunti nel quadro della garanzia contro i rischi dell'innovazione e la copertura delle spese d'esame delle domande viene stanziato un ammontare globale di 100 milioni di franchi.

**Art. 2**

Il presente decreto, che non è di obbligatorietà generale, non sottostà al referendum.

<sup>1)</sup> RU . . .

<sup>2)</sup> FF 1983 III 385

## **Messaggio su provvedimenti incrementanti l'adattabilità dell'economia svizzera a medio e lungo termine del 6 luglio 1983**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.048
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.09.1983
Date	
Data	
Seite	385-478
Page	
Pagina	
Ref. No	10 114 219

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.