

Messaggio relativo al riorientamento della politica regionale

del 28 febbraio 1996

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, per approvazione, i disegni riguardanti:

- una legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (revisione totale della legge in vigore);
- un decreto federale concernente provvedimenti a sostegno di cambiamenti strutturali in ambiente rurale.

Vi chiediamo inoltre di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | |
|-------------------|--|
| 1986 P 86.345 | Politica regionale. Riorientamento (S 19.6.86, Gadiant) |
| 1992 P ad 92.010 | Sviluppo a lunga scadenza delle regioni di montagna (S 18.3.92, Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati) |
| 1992 P 92.3410 | Programma d'azione di politica regionale (N 16.12.92, Gruppo democratico-cristiano) |
| 1993 M 92.3300 | Politica regionale: revisione (S 10.12.92, Bloetzer; N 17.6.93) |
| 1993 IP ad 92.313 | Aiuto ai Cantoni finanziariamente deboli (N 17.6.93, Commissioni dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati; S 21.9.93) |
| 1994 P 94.3018 | Ripartizione equa tra le regioni (N 17.6.94, Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale 92.083) |
| 1994 M 94.3398 | Riesame della politica regionale della LIM (N 1.12.93, Brügger Cyrill; S 5.10.94) |
| 1995 P 94.3159 | Politica regionale. Visione globale (N 17.6.94, Seiler Hanspeter, S 2.2.95). |

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

28 febbraio 1996

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Delamuraz
Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

Nel corso degli ultimi 20 anni gli strumenti di politica regionale sono stati modificati più volte in singoli punti. Sia l'evoluzione dell'ordine economico internazionale sia le innovazioni e le riforme all'interno del Paese hanno conseguenze a livello regionale che, generalmente, si suppone abbiano effetti negativi sulle regioni più deboli dal profilo economico. Nel programma di legislatura 1991-1995 il Consiglio federale ha pertanto previsto una verifica generale dei suoi strumenti di politica regionale.

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha sottoposto al Consiglio federale, nel maggio del 1994, un rapporto relativo alla valutazione del coordinamento delle politiche della Confederazione con incidenze regionali, consigliandolo di ridefinire la sua politica regionale.

Il presente messaggio relativo al riorientamento della politica regionale contiene, accanto ad una presentazione e ad una valutazione della politica regionale attuata finora dalla Confederazione, considerazioni programmatiche per la sua forma futura, proposte volte a migliorare il coordinamento a livello della politica di pianificazione del territorio nonché un disegno di revisione della legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM) e un disegno di nuovo decreto federale concernente provvedimenti a sostegno di cambiamenti strutturali in ambiente rurale (REGIO PLUS).

Del riorientamento della politica regionale fanno parte anche il decreto federale sulla collaborazione transfrontaliera dei Cantoni e delle regioni (INTERREG II) e il decreto federale in favore delle zone di rilancio economico, approvati dalle Camere federali già nel 1995.

La politica regionale futura intende promuovere la capacità concorrenziale e uno sviluppo durevole nelle regioni del nostro Paese nonché contribuire al mantenimento qualitativo degli spazi abitativi decentrati. Questo richiede una politica attiva e previdente, che sostenga gli sforzi economici e l'ampliamento delle infrastrutture nelle regioni. È necessaria inoltre una visione globale, che tenga conto delle interdipendenze tra zone di concentrazione urbana e zone marginali. Oltre alle regioni di piccole dimensioni, la futura politica regionale prenderà in considerazione anche le grandi regioni intercantonali. Queste unità sono infatti ideali basi per il coordinamento a livello di politica di pianificazione del territorio, per la cooperazione transfrontaliera e per un'adeguata decentralizzazione dei compiti della Confederazione.

Tenendo conto di detti aspetti, il coordinamento tra le diverse politiche della Confederazione occuperà un posto importante nella futura politica di organizzazione del territorio. Con una politica coerente la Confederazione può fornire a tutte le regioni un contributo essenziale per la messa a punto di condizioni quadro adeguate per lo sviluppo. Gli strumenti diretti di promovimento completano questo coordinamento nel caso dei compiti di politica regionale d'importanza nazionale per i quali gli impulsi supplementari e sussidiari della Confederazione sono ritenuti indispensabili: lo sviluppo delle regioni di montagna, l'accelerazione dell'evoluzione strutturale nelle zone rurali nonché la cooperazione interregionale e transfrontaliera.

Gli strumenti diretti di promovimento saranno pertanto orientati verso nuovi criteri. Rispetto alla legislazione in vigore, orientata su puri meccanismi di compensazione, occorrerà privilegiare un sistema basato su obiettivi di incentivazione e di efficienza.

I punti principali della revisione della LIM sono i seguenti:

- *graduale abbandono dell'orientamento alla distribuzione e maggiore promovimento del potenziale di sviluppo delle regioni;*
- *rafforzamento della funzione di stimolo dell'aiuto agli investimenti per mezzo della definizione di priorità materiali e spaziali nonché della concessione di mutui forfettari;*
- *semplificazione e ampia assegnazione dell'esecuzione ai Cantoni e alle regioni;*
- *attribuzione di limiti di credito pluriennali ai Cantoni;*
- *sostegno di progetti singoli e di programmi d'infrastruttura;*
- *rafforzamento delle regioni e promovimento della cooperazione interregionale.*

Il disegno di decreto federale REGIO PLUS si fonda sulla constatazione che in futuro i cambiamenti strutturali in ambiente rurale si accentueranno, che la Confederazione è anch'essa responsabile per quanto concerne il suo sostegno e che nelle regioni rurali vi sono potenziali ai quali occorre fornire impulsi. In ambiente rurale la Confederazione intende promuovere iniziative di sviluppo fondate su diversi tipi di cooperazione: all'interno dei diversi settori economici o tra di essi oppure tra privati e lo Stato. Queste iniziative devono contribuire, per mezzo di un aiuto iniziale, a sfruttare meglio le risorse disponibili nell'ambito di reti locali, regionali e interregionali. Ad esempio, vengono promossi progetti di cooperazione nell'ambito del turismo locale nonché cooperazioni intersettoriali dell'industria e dell'artigianato.

Una componente importante di questo programma, limitato a dieci anni, è l'inserimento di progetti locali e regionali in una rete nazionale ai fini dello scambio di informazioni, conoscenze e esperienze e per rendere possibili effetti di sinergia e di divulgazione.

Il campo d'applicazione territoriale si estende alle regioni montane definite nella LIM, completate da altre regioni rurali dell'Altipiano. Possono essere sostenuti soltanto progetti nuovi di natura organizzativa, programmatica ed istituzionale che contribuiscano tra l'altro anche a creare o garantire opportunità di lavoro. Sono escluse dal finanziamento le misure prese da singole aziende e le misure relative alla costruzione.

Gli aiuti finanziari della Confederazione, pari al massimo al 50 per cento dei costi complessivi di un progetto, non possono superare in totale i 70 milioni di franchi. Sono addebitati al fondo istituito nell'ambito della legislazione federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna.

I provvedimenti proposti nel presente messaggio non comportano spese supplementari per la Confederazione. In tal modo si tiene conto dell'attuale situazione delle finanze federali.

Messaggio

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

111 La politica regionale della Confederazione sino ad oggi

111.1 Osservazione preliminare

In uno Stato federalista e multiculturale la politica regionale intesa come presa in considerazione delle differenti condizioni e possibilità di cui le singole regioni dispongono per sviluppare le loro attività economiche e politiche, è uno dei compiti essenziali che spettano allo Stato.

In questo senso la politica regionale affonda le sue radici ben prima degli anni Sessanta, anche se è soltanto a partire da quest'epoca che essa figura esplicitamente tra le attività della Confederazione ed è stata strutturata in misure specifiche.

La retrospettiva proposta nel presente rapporto concerne soltanto le misure di politica regionale attuate ed in seguito completate in base al «Concetto globale di sviluppo economico delle regioni di montagna»¹⁾.

111.2 Compendio

Dando seguito alle mozioni Brosi e Danioth del 1966, il 5 maggio 1971 abbiamo deciso l'attuazione di una politica globale di sviluppo economico delle regioni di montagna e conferito diversi mandati per l'elaborazione delle basi legali necessarie.

Ne risultò l'attuale dispositivo di politica regionale il cui pilastro centrale è la legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM). Questo provvedimento di promozione infrastrutturale è affiancato da due altre leggi destinate a sostenere le imprese in alcuni settori: la legge federale per il promozione del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche e la legge federale sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi d'interesse nelle regioni montane.

Le regioni di montagna alle quali si applicano questi tre atti legislativi sono 54; sono situate in venti Cantoni che contano complessivamente più di 1200 Comuni e che rappresentano circa i due terzi della superficie del territorio nazionale e appena un quarto della popolazione svizzera.

Nel 1978 queste misure sono state completate dal decreto federale sugli aiuti finanziari in favore delle regioni economicamente minacciate, il cui campo d'applicazione copre circa il 70 per cento del perimetro delle regioni di montagna²⁾.

¹⁾ Flückiger, H., Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet, Berna 1970.

²⁾ Questo decreto federale è stato prorogato di due anni il 17 giugno 1994. Nel contempo, il suo campo d'applicazione è stato notevolmente esteso.

I seguenti sottocapitoli descrivono brevemente i provvedimenti summenzionati.

111.3 Legge federale del 28 giugno 1974 sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM; RS 901.1)

Visto che la revisione della LIM costituisce in fondo l'oggetto del presente messaggio (parte speciale, n. 21) le spiegazioni si limiteranno ora all'essenziale. La LIM è intesa a migliorare le condizioni di vita nelle regioni di montagna. A tal fine la Confederazione partecipa al finanziamento completo di progetti infrastrutturali concedendo mutui a condizioni favorevoli o assumendo gli oneri d'interesse. L'aiuto può essere concesso a condizione che vi siano un ente regionale incaricato dello sviluppo e un programma di sviluppo regionale.

L'aiuto allo sviluppo è concesso su domanda dei Cantoni, i quali devono partecipare al finanziamento dei progetti fornendo una prestazione equivalente a quella della Confederazione. Sino alla fine del 1995 sono stati cofinanziati circa 5700 progetti. L'importo complessivo dei mutui e dei contributi per il pagamento degli interessi ammonta a circa 2 miliardi di franchi e il costo totale di questi progetti a più di 13 miliardi.

Grazie alla LIM sono state anche create le strutture istituzionali necessarie (regioni, programmi di sviluppo regionali, segreterie regionali).

111.4 Legge federale del 25 giugno 1976 sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi d'interesse nelle regioni montane (RS 901.2)

Questa legge permette alle piccole e medie imprese situate nelle regioni di montagna e che dispongono di capacità di produzione e di sviluppo, di procurarsi capitali a medio e lungo termine. Il debito principale oggetto della fideiussione non può superare i 500 000 franchi. L'esecuzione della legge spetta alla Cooperativa svizzera di fideiussione per l'artigianato in collaborazione con la Confederazione. Le prestazioni di quest'ultima consistono nell'assunzione del 90 per cento delle perdite fideiussorie della Cooperativa e nella copertura di parte delle spese amministrative.

Inoltre, dal 1985 la Confederazione può assegnare contributi sui costi d'interesse per crediti fideiussori connessi a progetti atti a rafforzare la struttura del mercato regionale del lavoro.

Sino alla fine del 1995 si sono potute autorizzare circa 900 fideiussioni per un importo totale di circa 320 milioni di franchi, mentre 12 milioni di franchi sono stati accordati per circa 425 progetti quali contributi ai costi d'interesse.

111.5 Legge federale del 1° luglio 1966 per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche (LCAIb; RS 935.12)

Adattata nel 1976 alla politica regionale a favore delle regioni di montagna, questa legge consente di concedere aiuti finanziari destinati alla modernizza-

zione ed alla costruzione di alberghi e di infrastrutture nelle stazioni climatiche. Queste ultime possono anche beneficiare di un aiuto combinato LIM/LCAlb. Quali facilitazioni finanziarie possono essere concessi fidejussioni, mutui e contributi ai costi d'interesse. Il campo d'applicazione di questa legge non comprende soltanto le regioni di montagna, ma anche quelle lacustri. L'esecuzione della legge spetta alla Società svizzera di credito alberghiero in collaborazione con la Confederazione.

La legge ha permesso di sostenere sino alla fine del 1995 circa 1000 progetti, per un importo complessivo di 138 milioni di franchi in mutui, 245 milioni d'impegni fidejussori e 30 milioni di contributi ai costi d'interesse. Il costo totale di tutti i progetti ammonta a circa 4 miliardi di franchi.

111.6 Decreto federale del 6 ottobre 1978 sugli aiuti finanziari completivi in favore delle regioni economicamente minacciate («Decreto Bonny») (RS 951.93)

Questo decreto è stato concepito per rimediare alle debolezze strutturali messe in evidenza dalla recessione degli anni 1975/76. È inteso a promuovere i progetti d'innovazione e di diversificazione nonché l'insediamento e la creazione di nuove imprese. Gli strumenti di promovimento di cui si dispone sono le fidejussioni, i contributi ai costi d'interesse e le agevolazioni fiscali. Il decreto è stato modificato nel 1984 per permettere un aiuto ai centri d'informazione in materia di progetti d'innovazione.

Sino alla fine del 1995, 571 progetti hanno potuto beneficiare degli aiuti finanziari previsti da questo decreto. Complessivamente sono state concesse fidejussioni per un totale di circa 570 milioni di franchi e circa 35 milioni di franchi di contributi ai costi d'interesse.

Scaduto alla fine del febbraio 1994, il decreto è stato prorogato di due anni nel giugno 1994. La legislazione in vigore viene sostituita dal decreto federale in favore delle zone di rilancio economico, approvato dalle vostre Camere nell'autunno del 1995 nell'ambito dei «provvedimenti volti a consolidare le strutture economiche regionali e l'attrattiva della piazza economica (cfr. FF 1994 III 345).

111.7 Altri atti legislativi del Consiglio federale

– Da noi emanate il 25 febbraio 1981 in attuazione della mozione Hösli del 21 giugno 1979 (impieghi della Confederazione nei Cantoni), le istruzioni concernenti la presa in considerazione dei Cantoni per la creazione o il trasferimento di posti di agenti della Confederazione dispongono che quando creano o trasferiscono servizi o parti di servizi in nome dei principi d'efficienza, di redditività e d'opportunità, gli istituti e le aziende della Confederazione devono tenere conto in primo luogo delle regioni che la Confederazione ha riconosciuto bisognose di promovimento economico e situate nei Cantoni in cui il numero di agenti della Confederazione è inferiore alla media.

In virtù delle medesime istruzioni l'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML) stabilisce periodicamente uno stato della ripartizione nazionale degli impieghi dell'amministrazione generale della Confederazione nonché degli istituti e delle aziende federali³⁾.

- Visto il carattere intersettoriale della politica regionale, in tutti i dibattiti in materia è sempre stata riconosciuta la necessità di tenere conto delle ripercussioni regionali delle diverse attività della Confederazione. L'esigenza di migliorare il coordinamento tra gli obiettivi della politica settoriale e quelli della politica regionale non è soltanto stata messa in evidenza dal programma nazionale di ricerca «Problemi regionali in Svizzera»⁴⁾, bensì anche da una serie di interventi parlamentari (Steinegger, Lauber, Gadiant, Columberg). Alla luce di siffatta situazione, il 26 novembre 1986 abbiamo emanato le «Istruzioni relative al coordinamento delle attività della Confederazione nell'ambito della politica regionale», che obbligano l'amministrazione generale nonché gli istituti e le aziende della Confederazione a tenere conto, unitamente ai principi d'efficienza, di redditività e d'opportunità, dell'obiettivo mirante a promuovere ed a rafforzare le regioni periferiche ed economicamente svantaggiate del nostro Paese.

Contemporaneamente all'emanazione di queste istruzioni è stata istituita una delegazione del nostro Collegio per la politica regionale, di cui fanno parte attualmente i capi del Dipartimento federale dell'economia pubblica (DFEP; presidenza), del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e del Dipartimento militare federale (DMF).

111.8 Provvedimenti organizzativi

Con decisione del 10 luglio 1972 abbiamo istituito una Commissione consultiva per lo sviluppo economico regionale incaricata di pronunciarsi sui problemi di fondo della politica regionale e di esaminare l'attuazione delle proposte formulate dalle cerchie scientifiche e dall'amministrazione. La commissione ha tenuto sinora 70 sedute.

Fondandoci sull'articolo 29 dell'ordinanza sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (RS 901.11), il 3 settembre 1975 abbiamo istituito una Commissione interdipartimentale di coordinamento incaricata di coordinare l'aiuto agli investimenti e le altre misure prese dalla Confederazione a favore delle regioni di montagna. Nel corso delle sue circa 60 sedute questa commissione ha principalmente collaborato all'esame dei programmi di sviluppo sottoposti dalle regioni alla Confederazione.

112 Valutazione della politica regionale adottata sinora

112.1 Premessa

Nel corso degli ultimi vent'anni la dotazione di strumenti di politica regionale è stata modificata diverse volte su alcuni punti precisi. Tali modifiche sono

³⁾ Cfr. Die Volkswirtschaft, n. 1/95, p. 42 segg.

⁴⁾ Cfr. n. 112.1 del presente messaggio.

sempre state connesse implicitamente a valutazioni più politiche che scientifiche della politica regionale. Le commissioni della gestione del Parlamento si sono pure più volte occupate dei singoli problemi relativi alla politica regionale.

Lo strumento generalmente interessato era la legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane, sia per gli aspetti istituzionali sia per quelli finanziari. Non è tuttavia mai nata l'esigenza di operare cambiamenti fondamentali, ovvero di distanziarsi dalla concezione attuale.

112.2 Il programma nazionale di ricerca «Problemi regionali in Svizzera»

Tra il 1978 e il 1984 la politica regionale della Confederazione è stata oggetto di un centinaio di studi approfonditi nell'ambito del programma nazionale di ricerca 5 (PNR 5)⁵⁾. Nel presente messaggio non è possibile esporre tutti i risultati di questo programma di ricerca. Ci limiteremo pertanto a riferire le valutazioni che detti studi fanno sulla politica regionale adottata sinora⁶⁾. Gli strumenti adoperati oggi nella politica regionale equivalgono ad un miscuglio di impostazioni strategiche differenti. La LIM poggia su una politica regionale orientata prevalentemente sull'attrattiva in materia di insediamenti (miglioramento delle condizioni d'abitazione e d'insediamento d'impres). La sua concezione istituzionale (regioni, programmi di sviluppo regionali, segreterie regionali) persegue un rafforzamento del federalismo.

La legge sulla concessione di fideiussioni e la legge sul credito alberghiero poggiano invece su una politica regionale orientata verso l'impiego. Dal canto suo, il decreto federale sugli aiuti finanziari completivi in favore delle regioni economicamente minacciate comporta un elemento supplementare in quanto tende a promuovere l'innovazione.

Per quanto concerne più in particolare la valutazione della legge sugli aiuti agli investimenti rinviamo alla seconda parte del presente messaggio (n. 213) ove figura una valutazione dettagliata dell'aiuto agli investimenti. La seconda parte contiene inoltre le considerazioni critiche sull'aiuto agli investimenti formulate dal PNR 5. Qui ci limitiamo a citare le conclusioni del PNR 5 in merito all'aiuto allo sviluppo infrastrutturale:

«Riassumendo, è possibile trarre la seguente conclusione: lo sviluppo infrastrutturale nelle regioni di montagna resta un compito che spetta a lungo termine alla politica regionale esplicita e sarebbe opportuno mantenere la concezione generale prevalsa sinora. Tuttavia, diversi adattamenti alle circostanze e alle nuove condizioni sono indispensabili per aumentare l'efficienza dei mezzi impiegati»⁷⁾.

⁵⁾ Nell'ambito del Programma nazionale di ricerca 5 tra il 1978 e il 1984 sono stati elaborati circa 100 progetti di ricerca di medie e piccole dimensioni. Nel 1985 sono state pubblicate le sette opere di sintesi in merito. La numero 7, intitolata «Regionalpolitik Schweiz, Ziele, Probleme, Erfahrungen, Reformen», Brugger Ernst A. e Frey René L., Berna, 1985, riassume i principali risultati di questo programma di ricerca.

⁶⁾ Op. cit., p. 65 segg.

⁷⁾ Op. cit., p. 74.

112.3 La politica regionale svizzera valutata dall'OCSE

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha pubblicato un rapporto sulla politica regionale in Svizzera⁸⁾. Questo rapporto si fondava sulle conclusioni fornite nel 1989 da un gruppo di esperti dell'OCSE in materia di politica regionale, dopo un viaggio di una settimana nel nostro Paese. Il gruppo di esperti ha constatato che la politica regionale in Svizzera è orientata principalmente sull'equilibrio (correzione delle disparità), poiché la ripartizione della popolazione e delle attività economiche è assai ineguale. Le principali attività economiche, e quindi la popolazione, sono concentrate su meno di un terzo del territorio svizzero. Inoltre, sette Cantoni forniscono complessivamente i due terzi del prodotto nazionale.

Secondo l'OCSE la politica regionale della Confederazione svizzera è una politica molto decentralizzata che è praticata a titolo sussidiario a quella dei Cantoni.

Per quanto concerne l'applicazione pratica degli strumenti, l'OCSE raccomanda una politica d'aiuto più selettiva a seconda della natura dei progetti (infrastruttura di sviluppo) e in funzione dei bisogni (ossia della forza finanziaria) dei beneficiari.

Nella sua valutazione generale l'OCSE riconosce alla politica regionale svizzera una grande efficienza nonostante i mezzi limitati di cui dispone rispetto ad altri Stati. «La Suisse apparaît comme le pays où l'État n'intervient pas sauf là où c'est nécessaire, en contraste avec les pays où l'État intervient partout sauf là où c'est inutile.»⁹⁾ Tra gli altri aspetti positivi, il rapporto dell'OCSE rileva pure le attribuzioni delle regioni e la loro autonomia. Le soluzioni scelte dalla Svizzera potrebbero, a detta di questi periti, essere interessanti anche per altri Stati.

113 Valutazione delle differenti misure di politica regionale

113.1 Legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane

La revisione di questa legge è parte integrante del presente messaggio; per una sua valutazione dettagliata rinviamo al numero 213.

113.2 Legge federale sulla concessione di fidejussioni e di contributi sui costi d'interesse nelle regioni montane

Alla fine del 1994, in rapporto con un aumento di capitale della Cooperativa svizzera di fideiussione delle arti e mestieri, quest'ultima ha comandato, unitamente all'Unione svizzera delle cooperative di fideiussione delle arti e mestieri,

⁸⁾ «Les problèmes régionaux et les politiques régionales en Suisse», OCSE, Paris, 1991, p. 103.

⁹⁾ Op. cit., p. 17.

un'analisi del sistema fideiussorio delle arti e mestieri, tuttora in corso. I risultati di questo studio condurranno probabilmente ad una revisione della legge del 1976¹⁰⁾.

113.3 Legge federale per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche

Nell'ambito del programma nazionale di ricerca 27 «Gli effetti delle misure statali», uno studio speciale ha analizzato gli effetti dell'aiuto dello Stato all'industria alberghiera.¹¹⁾ I risultati principali dell'analisi sono i seguenti:

- le offerte di promovimento della Società svizzera di credito alberghiero sono sfruttate in modo intensivo;
- tre quarti degli investimenti promossi nella metà degli anni Ottanta non avrebbero potuto essere realizzati nella misura o al momento previsto senza l'aiuto statale;
- lo strumento più efficace di sostegno della Società svizzera di credito alberghiero è la concessione di fideiussioni sulla base di un esame dettagliato dei progetti dal profilo dell'economia aziendale;
- siccome i contributi ai costi d'interesse che possono essere versati attualmente sono limitati, i loro effetti sull'attività d'investimento sono minimi; determinano però un miglioramento del rendimento nei primi anni successivi ad un investimento.

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

Nel messaggio del 27 aprile 1994 concernente i provvedimenti volti a consolidare le strutture economiche regionali e l'attrattiva della piazza economica svizzera, menzionato nel numero 111.6, il decreto è stato giudicato come segue (n. 123, p. 352):

«La maggior parte delle imprese ha ritenuto gli aiuti finanziari molto importanti per la realizzazione tempestiva dei propri progetti. Una buona metà considera tali aiuti come essenziali per la realizzazione dei progetti. Senza l'aiuto, un terzo delle imprese avrebbe realizzato i progetti in modo ridotto oppure con ritardo. Nel 40 per cento dei casi gli aiuti sono stati determinanti per una regione minacciata. È pure opportuno segnalare gli effetti secondari: la maggior parte dei progetti ha contribuito direttamente o indirettamente alla realizzazione di altri progetti.

Sia le imprese, sia le banche coinvolte sono favorevoli alla continuazione del decreto federale ... Onde evitare di prestare sostegno ad imprese non bisognose s'impone un'applicazione maggiormente differenziata. Ad esempio, le fideius-

¹⁰⁾ Cfr. anche la mozione 95.3614 M Bonny del 20 dicembre 1995: Fideiussioni delle arti e mestieri. Revisione.

¹¹⁾ C. Hanser, J. Kuster, G. Cavelti: «Hotellerieförderung durch Bund und Kantone, Evaluation der Auswirkungen in der Hotellerie», Pubblicazioni dell'UFIAML, Contributi alla politica del turismo, n. 3, Berna 1994.

sioni dovrebbero fundamentalmente essere concesse soltanto per nuove creazioni indigene (giovani imprese) e per le imprese esistenti. Per contro, le agevolazioni fiscali dovrebbero essere prevalentemente concesse ai nuovi insediamenti d'imprese di provenienza estera. I contributi per il pagamento degli interessi dovrebbero essere concessi a tutte le categorie di progetto, in particolare ai nuovi insediamenti esteri come anche alle imprese esistenti.»

114 Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, del 27 maggio 1994

Col titolo «Valutazione del coordinamento regionale delle politiche della Confederazione» la Commissione della gestione del Consiglio nazionale, fondandosi su uno studio effettuato dall'organo parlamentare di controllo dell'amministrazione federale, ha steso un rapporto all'attenzione del nostro Collegio.

Con decisione del 18 dicembre 1995 abbiamo fatto pervenire il nostro parere alla Commissione della gestione. Il numero 134 del presente messaggio contiene le principali considerazioni e conclusioni contenute in detto parere.

12 Sviluppi determinanti per il riorientamento

121 Cambiamento delle condizioni quadro per la politica regionale

La Svizzera in quanto economia nazionale ridotta e aperta è strettamente legata ai mutamenti strutturali dell'economia mondiale. Si trova così esposta a una più aspra concorrenza internazionale, legata a una tendenza più marcata alla concentrazione e alla divisione del lavoro su scala internazionale e interregionale. A questa evoluzione si sovrappongono gli effetti causati dall'applicazione degli accordi GATT/OMC e dalla creazione del mercato interno europeo.

Questi cambiamenti progressivi dell'ordine economico mondiale, spesso designati con i termini di mondializzazione e di globalizzazione, avranno importanti conseguenze sull'economia elvetica con ripercussioni molto diverse sul territorio, qualunque sia la via svizzera all'integrazione europea.

La tendenza che vede uno spostamento delle persone occupate nella produzione di beni materiali (agricoltura, industria, artigianato) ai beni immateriali e ai servizi (informazioni, movimenti di capitali), dovrebbe, con tutta probabilità, perdurare.

Considerato che le imprese del settore dei servizi commerciali (consulenza, informatica, banche, assicurazioni ecc.) preferiscono stabilirsi nei centri urbani, anche in futuro le regioni rurali beneficeranno solo in misura limitata della crescita di questo dinamico settore dei servizi. Al contrario: la dissoluzione di diversi cartelli comporterà, nel campo dei servizi finanziari e delle assicurazioni, una maggiore consapevolezza dei costi, il che porta inevitabilmente a una concentrazione spaziale ancora più marcata.

In campo industriale, le nuove tecnologie, i nuovi metodi di produzione e prodotti, nonché le nuove strategie di marketing provocheranno profonde trasformazioni. La Svizzera come luogo di produzione perderà importanza, poiché

per diverse ragioni esiste la possibilità di trasferire all'estero soprattutto la produzione di massa a elevata intensità di lavoro e scarsamente qualificata. Questi processi vengono accentuati dall'instaurazione del mercato interno europeo. Nel nostro Paese, le regioni meno densamente popolate saranno maggiormente toccate rispetto alle grandi agglomerazioni svizzere che registrano una quota maggiore di settori innovativi, ad elevata intensità tecnologica e con una forte produzione di valore aggiunto.

Contrariamente all'industria abituata all'esportazione e alle società di servizi operanti sul piano internazionale, la pressione di adattamento e di liberalizzazione determinerà una più intensa concorrenza soprattutto nei rami orientati al mercato interno, ossia l'agricoltura, l'edilizia e certune forme di turismo. Questi rami sono tutti abbastanza ben radicati nelle regioni rurali e in alcune località costituiscono addirittura i pilastri dell'economia regionale. In caso di più accentuati mutamenti strutturali, sussiste la minaccia di consistenti perdite di posti di lavoro e di spopolamento delle regioni interessate. Laddove le strutture di produzione sono impennate su un solo ramo, i problemi che lo riguardano tendono ben presto ad assumere dimensioni regionali.

Tra le attività in corso da qualche anno per «garantire il futuro della piazza economica svizzera», figurano anche diversi ambiti di competenza dell'amministrazione generale della Confederazione e delle regie di Stato. I progetti di riforma delle PTT e delle FFS, le misure di rivitalizzazione dell'economia di mercato (legge sui cartelli, legge sul mercato interno, maturità professionale e legge sulle scuole universitarie professionali, politica in materia di tecnologia), la politica agraria 2002, nonché la ridefinizione della perequazione finanziaria ne sono la prova.

Tutti questi progetti di innovazione e di riforme hanno in comune effetti territoriali. Essi modificano pertanto anche le condizioni quadro della politica regionale. Se in molti casi è possibile mostrare in quale direzione queste modificazioni esplicheranno tendenzialmente i loro effetti, sulla portata degli effetti territoriali possono essere formulate previsioni soltanto con grandi riserve¹²⁾. Quale conseguenza di questa situazione di mutamenti multidimensionali, si ammettono generalmente effetti negativi sulle regioni economicamente più deboli, da cui si traggono altrettanto generalmente argomenti per rivendicare un'intensificazione degli sforzi di decentramento della politica regionale e della politica di sistemazione del territorio. Queste rivendicazioni vanno di pari passo con un drastico deterioramento della situazione delle finanze pubbliche a tutti i livelli e comportano una duplice pressione: da un lato, aumentano le aspettative nei confronti della politica regionale e, dall'altro, i magri fondi a disposizione riducono i margini di manovra dello Stato.

¹²⁾ Nel caso dello SEE, uno studio commissionato e pubblicato a cura dell'UFIAML ha messo in evidenza questi effetti:

- Brugger, Hanser et al., «EG/CE 92» - Nouveaux défis pour la politique régionale?, Publications de l'OFIAMT, Contributions à la politique régionale n. 2, Berna 1991;
- anche le possibili conseguenze dell'Uruguay-Round del GATT sulle regioni sono state oggetto di indagine; Graf H. G., Hauser H., Sütterlin R., Auswirkungen der Uruguay Runde auf die Regionen, San Gallo 1994.

122 Nuovo regime della perequazione finanziaria

Un bilancio della perequazione finanziaria dell'Amministrazione federale delle finanze¹³⁾ e una perizia scientifica¹⁴⁾ hanno evidenziato numerose carenze di fondo dei rapporti finanziari tra la Confederazione e i Cantoni e quindi la necessità di una riforma del sistema svizzero di trasferimento. Sono stati elencati i seguenti vizi principali: la confusione degli obiettivi di efficienza e di distribuzione, l'eccessiva centralizzazione e l'inefficienza nell'allestimento e nell'effettuazione dei trasferimenti.

Nel prendere atto di queste carenze della perequazione finanziaria federale, in data 22 giugno 1994 abbiamo incaricato il Dipartimento federale delle finanze di istituire, d'intesa con la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze un'organizzazione di progetto per l'elaborazione di proposte di soluzione per una ridefinizione della perequazione finanziaria. Per questo nuovo regime sono stati indicati due assi principali, ossia:

- il miglior orientamento possibile delle relazioni di natura politico-finanziaria tra la Confederazione e i Cantoni secondo il principio della sussidiarietà;
- il rafforzamento della capacità di autofinanziamento dei Cantoni per il tramite della sostituzione della perequazione vincolata con mezzi liberamente disponibili e l'introduzione di una perequazione finanziaria intercantonale.

Il nuovo regime della perequazione finanziaria perseguito è una premessa importante per la realizzazione della nuova politica regionale. Se la politica regionale aveva finora quale obiettivo prioritario la riduzione delle disparità tra le regioni, il potenziamento della perequazione finanziaria le permetterà di staccarsi gradatamente dall'obiettivo di distribuzione e di indirizzarsi maggiormente verso la realizzazione di obiettivi d'allocazione, ossia di concentrarsi sul rafforzamento della capacità concorrenziale e lo sfruttamento dei potenziali regionali.

123 L'evoluzione della politica regionale all'estero¹⁵⁾

Tutti i Paesi membri dell'OCSE dispongono di misure di politica regionale diverse a dipendenza della forma dello Stato e delle strutture istituzionali. In molti Paesi, la politica regionale esplicita ha una tradizione più lunga che non

¹³⁾ Amministrazione federale delle finanze, Bilan de la péréquation financière fédérale, Berna, maggio 1991.

¹⁴⁾ Prof. dott. R. Frey e dott. A. Spielmann, prof. dott. B. Dafflon, prof. dott. C. Jeanrenaud, prof. dott. A. Meier, La péréquation financière entre la Confédération et les Cantons, Expertise relative aux aides financières et indemnités de la Confédération en faveur des Cantons, pubblicato dall'Amministrazione federale delle finanze e dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, 31 marzo 1994.

¹⁵⁾ Gli elementi qui esposti per sommi capi sono basati segnatamente sulle seguenti documentazioni:

- Bachtler John e Yuill Douglas: «European Trends in Regional Policy», University of Strathclyde, Glasgow 1995;
- OCSE: «Rapport sur la 3ème réunion des ministres de l'OCDE chargés de la politique régionale», Parigi 1994;
- OCSE: «Evolution récente des politiques régionales dans les pays de l'OCDE», Parigi 1994.

in Svizzera. Il ventaglio degli strumenti di politica regionale è più ampio e generalmente anche i mezzi finanziari e il grado d'intervento dello Stato sono maggiori rispetto al nostro Paese.

L'evoluzione degli ultimi dieci anni è caratterizzata dalle seguenti tendenze:

- ampliamento degli obiettivi della politica regionale. Agli obiettivi puramente economici, vengono ad aggiungersi anche obiettivi non economici, segnatamente quelli di tutela ambientale. Dalla politica regionale si attendono in misura crescente anche soluzioni a problemi congiunturali a breve termine;
- trasformazione dello strumentario. I meccanismi di ripartizione propriamente detti (trasferimenti), caratterizzati da un certo automatismo, lasciano il posto a misure mirate d'incentivazione per lo sviluppo di potenziali endogeni (competitività);
- semplificazione delle procedure. Anziché sostenere i singoli progetti caso per caso, nel senso di una politica contrattuale vengono generalmente attuati programmi limitati nel tempo;
- decentramento delle competenze decisionali sia per quanto concerne la formulazione degli obiettivi e della politica sia nell'applicazione delle misure;
- ricerca di un migliore coordinamento tra le politiche settoriali e la politica regionale;
- sviluppo di uno strumentario analitico e delle basi statistiche per il rilievo e l'osservazione permanente degli sviluppi e dei problemi regionali come pure per la valutazione delle misure.

124 Le sfide future quali motivazione della necessità di agire

La legittimazione classica per l'impiego degli strumenti di politica regionale è data dall'esistenza di disparità tra le regioni. La politica finora seguita si basa sulle nette differenze di struttura e sviluppo per lo più ravvisabili negli anni Sessanta e Settanta a livello di grandi insiemi regionali: inferiorità del reddito e spopolamento delle regioni di montagna, regioni monostrutturate con perdita di posti di lavoro.

In merito alle disparità economiche, il Programma nazionale di ricerca «Problemi regionali in Svizzera» (PNR 5) ha però rilevato fin dalla prima metà degli anni Ottanta che «le disparità di reddito si assottigliano leggermente se si tien conto del costo della vita, ma che il reddito rispecchia abbastanza bene il diverso approvvigionamento con prestazioni infrastrutturali e altre prestazioni pubbliche»¹⁶⁾. Le ricerche svolte nell'ambito di questo programma hanno anche evidenziato un quadro opposto delle disparità regionali se - anziché sugli indicatori economici - ci si basa sulle valutazioni soggettive, come il paesaggio, la fisionomia dei siti, la mentalità della popolazione, il ritmo di vita, la tranquillità, ecc.. Negli scorsi 15 anni, questi criteri soggettivi dovrebbero essere stati determinanti per il tasso di crescita demografica nelle regioni rurali a distanza pendolare dai centri di lavoro. Le analisi fatte a quel tempo sulla scorta dell'approccio analitico delle regioni MS per tutta la Svizzera e per mezzo di

¹⁶⁾ Op. cit., p. 39.

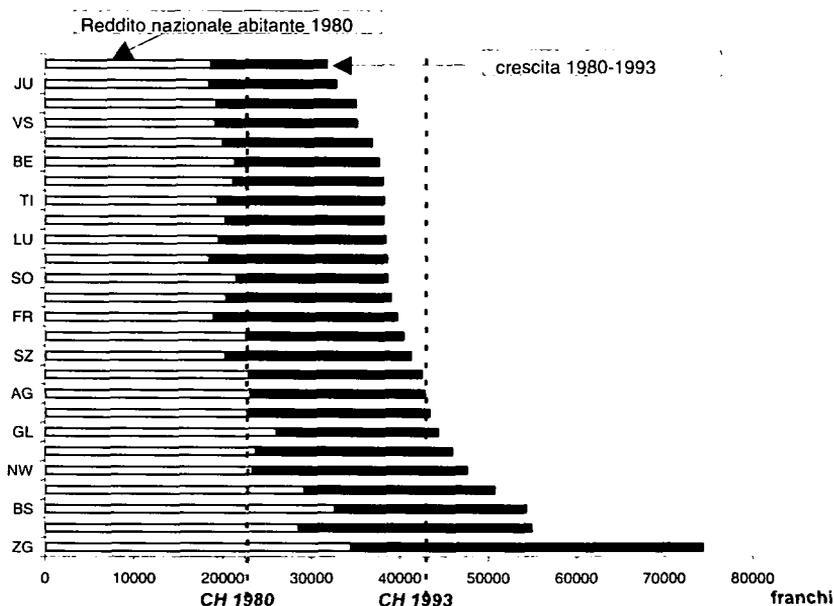
diverse caratteristiche della struttura e dello sviluppo della popolazione e dell'economia hanno evidenziato un modello regionale molto eterogeneo.

Le disparità in aree più vaste possono essere evidenziate per mezzo dei dati relativi al reddito cantonale o al prodotto lordo cantonale:

- le disparità di reddito tra i Cantoni sono aumentate nel periodo 1980-1993 (cfr. il grafico che segue). Se prendiamo il coefficiente di variazione¹⁷⁾ come indicatore della ripartizione dei redditi cantonali per abitante, vediamo che questa disparità è aumentata dell'8 per cento tra il 1980 e il 1993;
- esiste una stretta correlazione tra la densità demografica e la capacità economica dei Cantoni: i Cantoni con la densità demografica più elevata (BS, GE, ZG e ZH) hanno un valore aggiunto per posto di lavoro molto superiore alla media svizzera.

Grafico 1

Reddito nazionale dei Cantoni per abitante nel 1980 e nel 1993



Le tendenze di sviluppo spaziali nel nostro Paese possono essere riassunte nel modo seguente: «Nonostante la crescente estensione degli insediamenti in tutto il Paese, emerge parallelamente una forte tendenza verso la concentrazione dei centri decisionali aziendali e delle imprese qualificate del settore dei servizi in poche grandi aree densamente urbanizzate. L'assetto urbano policentrico, evoluto storicamente e tuttora vantaggioso è minacciato ... Le trasformazioni strutturali hanno effetti molto diversi sulle regioni, perché i rami economici

¹⁷⁾ Questo indicatore della distribuzione statistica misura la dispersione di una serie numerica in relazione alla media aritmetica.

con prospettive di sviluppo relativamente favorevoli e quelli con prospettive sfavorevoli sono distribuiti in modo diseguale»¹⁸⁾. Anche la politica regionale del futuro dovrà fare i conti con le differenze di sviluppo tra le regioni. La possibilità di far capo come nel passato a queste disparità come giustificativo assoluto per la messa a punto e l'impiego degli strumenti di politica regionale è soggetta alle seguenti limitazioni:

– *I nuovi obiettivi della politica regionale.* Nei capitoli sulla perequazione finanziaria (122) e sull'evoluzione della politica regionale all'estero (123), è stato evidenziato il nuovo orientamento della politica regionale nel senso di un allontanamento dall'obiettivo della perequazione verso quello del promozione della capacità concorrenziale regionale. Non si tratta più quindi di compensare le disparità dello sviluppo, bensì anche di contribuire a rafforzare e a sfruttare i potenziali regionali. «Il problema regionale» è reso più complesso dalle interdipendenze oggettive e dalla sovrapposizione spaziale di diverse dimensioni di regioni.

In avvenire, sarà utile rappresentare in forma quantificata e fra di loro paragonabili non più soltanto l'aspetto di output, ossia gli effetti e le conseguenze dello sviluppo effettivo (demografia, reddito, mercato del lavoro, mutamento strutturale), bensì anche le cause e le premesse orientate sull'input dei potenziali regionali (condizioni quadro dell'economia regionale, condizioni dell'ubicazione).

– *La carenza di un affidabile corredo di indicatori.* La situazione di partenza in materia di statistica regionale è poco cambiata dal PNR 5, in cui venivano fatte le seguenti considerazioni:

«I lavori finora svolti hanno ... contribuito a evidenziare le lacune esistenti nel campo dell'analisi delle disparità:

- in primo luogo, in mancanza di dati di base non è stato finora possibile calcolare il prodotto interno lordo (PIL) a livello cantonale. Qui sussiste un grave lacuna: nel seguito dell'estensione della statistica regionale questo problema dev'essere affrontato prioritariamente;
- in secondo luogo, non è stato ancora possibile tener conto delle differenze regionali del costo della vita. Anche qui si tratta di elaborare quanto prima i dati di partenza mancanti;
- in terzo luogo, occorrono maggiori sforzi per determinare indicatori sociali oggettivi nel campo delle disparità non economiche.»¹⁹⁾

– *La dimensione temporale.* Nella misura in cui è possibile regionalizzare gli indicatori sulla scorta di rilevamenti statistici, le valutazioni avvengono sempre con alcuni-anni di ritardo. In un'epoca di mutamenti accelerati, una politica che si basa soltanto su questi dati corre il rischio di impiegare i mezzi al momento e nel posto sbagliato.

¹⁸⁾ Cfr. in merito DFGP/UFPT, Grundzüge der Raumordnung Schweiz, progetto 1994, p. 19. Gli stessi sviluppi e tendenze sono documentati da:

– Brugger, Hanser et al., loc. cit.;

– un progetto parziale del PNR 5 «Città e trasporti» dal titolo «Kommerzielle Dienstleistungen – Ein Schlüsselement für die Entwicklung von Mittelstädten?»

¹⁹⁾ Fischer, Georges, Räumliche Disparitäten in der Schweiz; blick und Bilanz, Berna 1985, p. 79 (PNR 5, Bande de synthèse 3).

Finora la definizione degli strumenti di politica regionale e l'impiego dei mezzi in funzione dei problemi sono stati orientati soprattutto all'analisi delle disparità fra le regioni. Anche sulla scorta di considerazioni inerenti al rapporto costi/vantaggi, siamo del parere che in futuro gli obiettivi potranno essere raggiunti in modo più tempestivo e razionale ricorrendo ad altre grandezze di orientamento e controllo. In sostanza, si tratta di passare da una politica reattiva a una politica attiva e creativa, nel quadro della quale le regioni possano fronteggiare le sfide del futuro. In altri settori della politica, esistono esempi di un agire orientato sul futuro che si basano sulle prospettive (politica dei trasporti, politica della formazione, politica in materia di tecnologia). All'estero, questi approcci preventivi vengono applicati anche nell'ambito della politica regionale.

Se in futuro la politica regionale non deve più essere impiegata per correggere a posteriori effetti spaziali indesiderati ma realmente registrati, ma per prevenire taluni effetti negativi del mutamento strutturale o per fiancheggiare le necessarie riforme nelle politiche settoriali, gli strumenti devono essere legittimati diversamente. In questo contesto sono rilevanti le considerazioni seguenti:

- Anche in futuro non si potrà dichiarare problema regionale di portata nazionale qualsiasi problema regionale. È quindi indicato porre alla base della politica regionale di domani sfide territoriali di carattere più globale che interessino l'intero Paese. Ecco alcuni esempi:
 - la notevole quantità di studi di prospettiva di portata nazionale ed europea sulla sistemazione del territorio attesta l'eccellente qualità dell'area alpina, una delle ultime grandi aree naturali d'Europa. La Convenzione delle Alpi è un risultato di questa presa di coscienza. La consultazione relativa ai protocolli effettuata in Svizzera ha mostrato che l'utilità e la protezione sono inscindibili. Con la LIM abbiamo la grande opportunità di aver sostanzialmente definito lo stesso perimetro per le regioni svizzere bisognose di promovimento. La politica regionale può offrire contributi fondamentali per il soddisfacimento delle esigenze socioeconomiche della popolazione dell'Arco alpino;
 - il futuro dello spazio rurale all'interno e all'esterno della regione montana è diventato oggetto di discussione della politica regionale tanto a livello europeo che nell'ambito dell'OCSE. Anche in Svizzera v'è da prevedere un'accelerazione del mutamento strutturale. La futura politica agraria opera con questo scenario. Gli effetti spaziali che risultano da questa evoluzione sono rafforzati dalle misure di riforma attuate nei campi della politica settoriale o presso le regioni di Stato. La politica regionale si presta ad affiancare in modo appropriato le correzioni necessarie;
 - nelle regioni di frontiera, esiste in molti casi un potenziale di sviluppo da sfruttare mediante la collaborazione con le regioni straniere limitrofe. La Confederazione appoggia questa cooperazione in larga misura gestita dai Cantoni. Una partecipazione della Confederazione tramite gli strumenti della politica regionale è indicata per promuovere attivamente questi sviluppi nell'interesse della nostra economia nazionale, ma anche per apportare a questa cooperazione diretta verso l'esterno un contributo in termini di coesione politica;

- le grandi città svizzere affrontano già il problema regionale della perequazione dei benefici e degli oneri con i Comuni circostanti. Anche se gli strumenti atti a risolvere questi problemi non sono ancora del tutto esauriti a livello regionale e cantonale, la Confederazione non può sottrarsi alle sue responsabilità in questo campo. Molte interrelazioni all'interno delle agglomerazioni vengono influenzate anche dall'attuale riassetamento dei compiti, nel quale la Confederazione assume un ruolo decisivo.
- Nella consapevolezza che in avvenire la politica regionale della Confederazione non potrà più limitarsi all'incoraggiamento della collaborazione tra gruppi di Comuni e che dovrà invece introdurre le regioni anche nella dimensione transfrontaliera ed europea, si configura uno dei problemi principali del nuovo orientamento. Gli spazi sopra descritti si estendono per definizione su larga parte del Paese sovrapponendosi in parte reciprocamente. Ciò corrisponde a una visione complessiva di una moderna politica regionale, ma non adempie alla massima per cui lo Stato debba limitare i suoi interventi a un minimo.
- Per stabilire una politica regionale nel senso suddetto, essa deve raggiungere una propria autolimitazione ed efficienza con strumenti diversi dalla delimitazione spaziale su microregioni. Gli strumenti sono i seguenti:
 - *la limitazione finanziaria.* Dal numero 31, relativo alle conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale, risulta che il progetto non comporta costi supplementari che vanno oltre gli attuali obblighi legali per la politica regionale diretta;
 - *l'applicazione di criteri relativi all'impiego concentrato dei mezzi.* Per l'impiego dei singoli strumenti di promovimento, devono essere definiti criteri che consentano una selezione dei progetti e contribuiscano pertanto all'impiego concentrato dei mezzi. Il campo d'applicazione locale dei provvedimenti diventa in tal modo un potenziale perimetro d'applicazione, senza però che tutti i progetti vengano alla fine promossi dalla Confederazione;
 - *l'accompagnamento dell'esecuzione da parte di esperti esterni e la valutazione.* I progetti concreti o eventualmente interi programmi sono soggetti a valutazione;
 - *la limitazione temporale dei programmi.* Allo scopo di poter trarre in tempo utile, da una modificazione delle prospettive della politica regionale o da risultati di valutazione, le deduzioni appropriate sulla strumentazione, i nuovi programmi della politica regionale devono essere di durata limitata.

Osservazioni riassuntive:

I territori che dovranno affrontare sfide di politica regionale di portata nazionale toccano per superficie o popolazione una parte considerevole della Svizzera. La politica regionale dell'avvenire non si occupa più in primo luogo di una chiara distinzione - operata sulla scorta dell'evoluzione passata - tra regioni che necessitano di promovimento e regioni che non ne necessitano, ma dev'essere articolata sulle sfide di contenuto che potrebbero modificare in modo indesiderato le nostre strutture territoriali. Lo sfondo geografico di ciascuna posta è dato dagli scenari regionali, come l'Arco alpino, lo spazio rurale,

le regioni frontaliere, le città e le agglomerazioni. I provvedimenti diretti di promovimento devono essere limitati e di conseguenza impiegati in modo selettivo. I contributi essenziali per questa politica regionale dovranno essere forniti anche in futuro dal coordinamento della politica sulla sistemazione del territorio e della politica settoriale. La riforma della perequazione finanziaria costituirà il fondamento per le infrastrutture di base nelle regioni e nei Cantoni. Già oggi lo sviluppo è sostenuto favorevolmente nelle regioni montane, nelle zone rurali e nelle regioni frontaliere; tuttavia, alcune misure sono messe in questione nella loro forma e dimensione attuale da progetti di risparmio e di riforma. Citiamo a questo proposito gli esempi seguenti:

- le prestazioni delle PTT e delle FFS volte a garantire i collegamenti di base nelle regioni meno popolate del nostro Paese;
- i contributi della Confederazione alla costruzione di strade e ai trasporti pubblici in dette regioni;
- l'esercito, orientato anch'esso verso una certa decentralizzazione;
- la politica agraria delle cui prestazioni profittano innanzitutto le regioni di montagna e gli altri territori rurali;
- i contributi destinati al miglioramento delle condizioni abitative nelle regioni di montagna.

13 Contenuto del nuovo orientamento della politica regionale

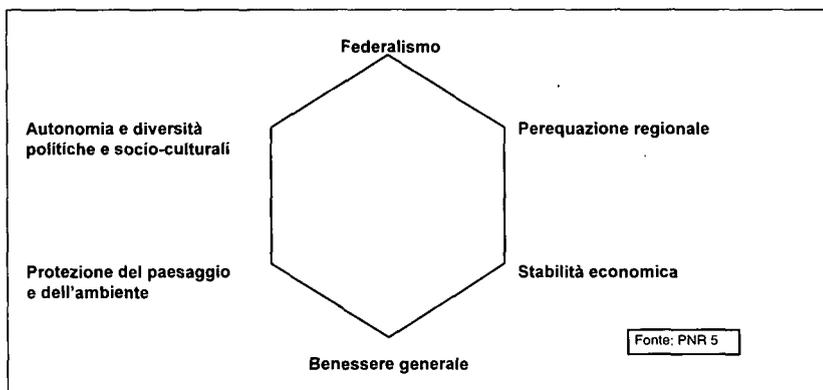
131 Obiettivi e approcci spaziali

131.1 Idea guida e obiettivi

L'idea guida superiore della futura politica regionale è il promovimento della capacità concorrenziale e dello sviluppo durevole nelle regioni e il mantenimento qualitativo degli spazi abitativi decentrati.

L'insediamento decentrato, il promovimento della concorrenzialità e di uno sviluppo durevole del Paese esigono una politica dinamica che sostenga gli sforzi economici (posti di lavoro) e la dotazione infrastrutturale delle regioni. In questo modo, la politica regionale della Confederazione non parte dal presupposto che esistano regioni più o meno predestinate per tali evoluzioni. Essa mira piuttosto a un promovimento dello sviluppo adeguato agli spazi parziali secondo questa idea guida. Ciò richiede uno strumentario differenziato e adeguato. Spetta alle regioni stesse definire e sfruttare i propri potenziali.

Siccome l'idea guida corrisponde a un obiettivo superiore, essa non stabilisce una categoria operativa che potrebbe essere direttamente riferita all'applicazione. Per questo motivo, discuteremo qui di seguito le strategie e gli strumenti della politica regionale facendo riferimento all'esagono degli obiettivi in materia di politica regionale del PNR 5:



Anche se le condizioni economiche e politiche sono mutate dalla conclusione del programma di ricerca e se, dal punto di vista della concezione, la politica regionale deve oggi più che mai corrispondere anche alle sfide dell'avvenire, l'esagono degli obiettivi offre ancora un quadro di riferimento valido per la definizione delle strategie e degli strumenti. Ciascun obiettivo ha una propria base costituzionale o legale. Gli obiettivi non sono quindi indipendenti uno dall'altro, bensì in reciproco rapporto e non possono essere abbandonati, qualora sia necessario modificare le priorità. «Gli spostamenti di «peso» dei singoli obiettivi possono essere determinati da due cause: in primo luogo dalle mutate aspettative della popolazione, in secondo luogo dalle mutate possibilità di concretizzare gli obiettivi. Nel secondo caso si tratta di relazioni tra gli obiettivi dipendenti da condizioni quadro extraregionali²⁰⁾. Non sono escluse incompatibilità tra gli obiettivi.

131.2 Due diversi livelli di considerazione del territorio

Il PNR 5 considera fattori esogeni di importanza sempre maggiore per la politica regionale la crescente internazionalizzazione e l'economia funzionale su scala planetaria. Nondimeno, questo programma si occupa in modo preponderante della politica dei piccoli spazi territoriali, vale a dire delle regioni MS (unità analitiche che coprono l'insieme del territorio) o delle regioni LIM (unità politiche, funzionali nella regione montana).

La costituzione del mercato interno europeo, le questioni relative alla via svizzera verso l'integrazione e alla futura capacità concorrenziale della nostra economia sono eventi esterni recenti che giustificano un salto di misura spaziale per determinate proposte di politica regionale. Com'è stato evidenziato anche nei lavori della Società svizzera di studi per l'organizzazione dello spazio e la

²⁰⁾ Op. cit., p. 57.

politica regionale (OEPR)²¹⁾, appare chiaro che la dimensione delle regioni da prendere in considerazione nella prospettiva della concorrenza europea si distingue dalle entità territoriali interessate dagli attuali strumenti della cooperazione intercomunale. Ne risultano necessariamente due differenti livelli di considerazione per la futura politica regionale della Confederazione.

Mentre le analisi sull'intero territorio finora in uso sono state eseguite con 106 regioni MS, nel contesto europeo (NUTS «Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques», sistema di statistica regionale EUROSTAT) si parla spesso di 5-9 grandi regioni svizzere²²⁾.

Se la politica regionale continuerà a essere considerata compito comune delle regioni, dei Cantoni e della Confederazione, non si pone il quesito della sostituzione in futuro di una dimensione spaziale con un'altra. Si tratta piuttosto di definire una ponderazione differente degli obiettivi per ciascun livello, di definire le strategie da adottare e di descrivere gli strumenti già disponibili o che possono essere resi disponibili.

131.3 Ponderazione degli obiettivi per le piccole unità territoriali e le grandi regioni

Le valutazioni statistiche dell'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna orientato verso le piccole unità territoriali dimostrano che nel settore del promovimento delle infrastrutture predominavano finora gli obiettivi di perequazione²³⁾. In questa valutazione globale vengono spesso trascurati alcuni aspetti, quali ad esempio:

- il fatto che con il promovimento delle infrastrutture la LIM persegue obiettivi di efficienza a livello regionale. Già nel messaggio del 1973 venivano esplicitamente postulati principi quali la costituzione di «centri regionali di sviluppo» e la «concentrazione dei mezzi»;
- il fatto che un'importante parte di infrastrutture beneficiarie di aiuti è servita a migliorare la competitività delle regioni anziché a compensare bisogni di ricupero, come si può vedere nell'esempio probante delle infrastrutture turistiche;
- il fatto che la regionalizzazione portata a compimento nelle zone di montagna e le concezioni di sviluppo sono ben lungi dall'interessare soltanto la politica regionale delle infrastrutture;
- il fatto che i segretariati regionali forniscono prestazioni di lavoro essenziali per il promovimento delle condizioni quadro dell'economia regionale.

I compiti delle regioni stesse in campi come la formazione, la cultura, il mercato del lavoro comprendono senz'altro attività che contribuiscono al loro sviluppo durevole e a una maggiore competitività in quanto piazza economica.

²¹⁾ OEPR, l'heure de l'Europe de 1993: propositions pour une approche stratégique de la politique régionale en Suisse, Berna 1992.

OEPR, Déclaration pour une politique active de l'espace suisse, Berna, novembre 1995.

²²⁾ Cfr. p. es. Ufficio federale di statistica, Les niveaux géographiques de la Suisse, Berna, 1994.

²³⁾ La valutazione della LCAIb effettuata nel quadro del PNR 27 sfocia a conclusioni analoghe.

Sono nondimeno indicati spostamenti nella ponderazione degli obiettivi a questo livello della politica regionale:

gli obiettivi di efficienza (espressi nell'esagono soprattutto dalla «stabilità economica» e dal «benessere economico globale») devono essere maggiormente ponderati rispetto agli obiettivi di perequazione nei confronti degli interlocutori a tutti i livelli.

L'obiettivo dello sviluppo durevole già recepito nelle Direttive per il promovi-mento delle regioni di montagna (appendice ecologica) deve essere maggior-mente concretizzato nelle attività di promoviemento per il tramite di programmi che tengano conto della legislazione relativa alla pianificazione del territorio e della protezione del paesaggio e dell'ambiente.

Non tutte le regioni LIM esistenti adempiono i requisiti di unità funzionale. Anche a questo livello regionale, i progetti di cooperazione interregionale potrebbero in futuro portare a migliori risultati.

Sono anzitutto le piccole unità territoriali dell'intero spazio rurale, segnata-mente gli attori economici e privati che operano in queste dimensioni, che sa-ranno sollecitati dagli adattamenti di fondo sopra citati di diversi settori di im-patto della politica territoriale. Le nuove sfide a questo livello potranno essere raccolte anche con misure di politica regionale orientate sull'efficienza.

Due fattori restrittivi devono tuttavia essere tenuti in considerazione nell'am-bito di questo spostamento di ponderazione degli obiettivi dalla perequazione verso l'efficienza, ossia:

- gli obiettivi del federalismo e dell'autonomia politica e socioculturale postu-lano un decentramento spinto delle competenze in materia di politica regio-nale per le piccole unità territoriali. Occorrerà tenerne conto in occasione della revisione di strumenti esistenti e della definizione di nuovi strumenti. L'esperienza insegna però che le decisioni politiche prossime alla base ten-dono piuttosto alla perequazione che non a un impiego concentrato e orien-tato sull'efficienza dei mezzi;
- la politica regionale orientata sull'efficienza dell'allocatione è basata sul fatto che i compiti di perequazione vengano adempiuti da una perequazione finanziaria funzionale e non vincolata. La riforma dell'attuale sistema è in corso. Finché non disporremo di una concezione in grado di raccogliere il consenso e delle basi legali del nuovo regime, la politica regionale non potrà essere svincolata del tutto dai compiti di perequazione.

Le grandi regioni intese nel senso della geometria variabile sono da considerare il livello determinante per una politica regionale della Confederazione nel qua-dro europeo. Si tratta di unità regionali che comprendono cooperazioni inter-cantonali o, all'occorrenza, interregionali su problemi specifici.

Questo livello regionale non faceva finora parte del mandato di politica regio-nale esplicita della Confederazione. Nell'adempimento delle sue mansioni la Confederazione deve però prendere sempre più decisioni che fanno implicita-mente riferimento a tale livello: per esempio, la politica dei trasporti, i circondari doganali, i centri CIM, le regioni tecnologiche, le scuole universitarie pro-fessionali. Non è tuttavia individuabile una concezione politica globale in mate-ria di sistemazione del territorio per tutti questi settori.

Occupa una posizione di primo piano in questo contesto il perseguimento di obiettivi di efficienza allocativa, ossia il mantenimento e la creazione di condizioni quadro adeguate per rafforzare la capacità concorrenziale della nostra economia sui mercati internazionali (aspetto economico) o per sostenere la partecipazione di regioni svizzere in Europa (aspetto politico).

È perfettamente immaginabile che per queste unità territoriali potrebbe in futuro valere una politica regionale secondo il principio della competizione inter-regionale. Questo principio, tuttavia, funziona in modo soddisfacente solo a patto che parallelamente vengano «internizzati» i costi esterni.

Anche in questo settore è di grande importanza l'aspetto duraturo della politica perseguita. Nella definizione di nuove entità territoriali di applicazione e di nuovi strumenti della politica regionale, occorre tener conto fin dall'inizio dei risultati del PNR 5 affinché nello sviluppo regionale convergano simultaneamente aspetti socioeconomici, socioculturali ed ecologici.

L'obiettivo dell'autonomia socioculturale e politica dev'essere ponderato sotto due aspetti. Da un lato, la politica regionale della Confederazione orientata su queste grandi unità territoriali non mira a una istituzionalizzazione supplementare di regioni, ma offre invece l'opportunità di un'attuazione pratica della concezione della geometria variabile. D'altro canto, a livello federale (e in futuro eventualmente anche in Europa) queste grandi regioni potrebbero rappresentare meglio di quelle piccole gli interessi delle minoranze, di parti del Paese e di regioni linguistiche.

132 Strategie di attuazione

Ai fini dell'attuazione, occorre completare la differenziazione degli obiettivi secondo la dimensione regionale con almeno altri due fattori determinanti: gli interlocutori e il fattore tempo. L'introduzione di innovazioni fondamentali richiede tempo, specialmente se presentano connessioni tra varie misure (perequazione finanziaria, «internizzazione» dei costi) e se i responsabili sono confrontati con il mantenimento di un certo patrimonio. Si impongono pertanto al tempo stesso opzioni a breve e media scadenza e strategie a lungo termine. In queste condizioni, un avanzamento a tappe è la migliore strategia. La forza della futura politica regionale verrebbe completamente sminuita se si volesse attuare in modo troppo radicale la modificazione dei suoi compiti e dei suoi mezzi.

In avvenire, la Svizzera mirerà ad una politica regionale a due livelli. A media scadenza, la Confederazione si ritirerà dai compiti esecutivi nell'ambito della politica regionale riferita ai piccoli spazi, senza comunque sottrarsi alla corresponsabilità finanziaria per quest'ambito. Nello stesso tempo, le unità cooperative di maggiore dimensione acquisteranno maggiore importanza specialmente in sede d'esecuzione. Queste grandi regioni costituiscono una schema pertinente di decentramento per il promovimento della competitività della piazza Svizzera e nell'interesse dell'integrazione internazionale.

Questo assunto non dice nulla sull'importanza della politica dell'insieme dei livelli istituzionali e degli interlocutori nei confronti delle piccole unità territo-

riali. Anche altri Stati con la loro politica strutturale perseguono parallelamente obiettivi a piccole e grandi dimensioni spaziali. Soprattutto le iniziative comunitarie perseguono una logica di sostegno a entità di dimensioni piuttosto modeste. La dimensione europea viene conferita a queste misure mediante la loro «messa in rete», ossia unendo iniziative e progetti regionali a livello europeo.

Per la Confederazione, la modificazione prevista delle priorità parte però dal presupposto che, in considerazione delle limitate risorse umane e finanziarie, in futuro ci si debba concentrare maggiormente sull'ottica della competitività e dell'integrazione che non su quella della cooperazione intercomunale. La capacità concorrenziale internazionale dell'economia svizzera esige eccellenti condizioni quadro. Ricerche recenti hanno mostrato che sono soprattutto i centri che possono offrire questi vantaggi. Pertanto la politica della Confederazione deve anche tener conto delle esigenze delle agglomerazioni. A tale scopo non occorrono mezzi finanziari, bensì l'offerta di buone condizioni quadro (tra cui i meccanismi per la compensazione/«internizzazione» delle prestazioni del centro). Ciò è anche nell'interesse delle regioni rurali, periferiche e montane. Solo così si possono approntare i mezzi per la perequazione interregionale che in futuro dovrà essere assicurata più per il tramite della perequazione finanziaria riformata che non con gli strumenti di politica regionale.

Gli interlocutori nei Cantoni e nelle regioni dovrebbero essere d'accordo sul fatto che la Confederazione, accordando maggiore attenzione agli obiettivi dell'efficienza e della durata, riduca i compiti esecutivi nell'ambito della politica regionale su scala ridotta, senza però abdicare dalla propria corresponsabilità in materia finanziaria.

Le grandi regioni sorgono primariamente da un'esigenza di cooperazione dei Cantoni per mantenere la propria capacità concorrenziale anche in futuro (es.: «Spazio economico dell'Altopiano»). D'altra parte, anche la Confederazione è da considerare in misura crescente compartecipe a questo livello. Quanto più è richiesta efficienza dalle aziende della Confederazione e dalle regie di Stato, tanto più questi rinunciano alla diffusione territoriale delle infrastrutture e dei servizi. Dal punto di vista della politica di sistemazione del territorio, le grandi regioni sono pertanto le unità che meglio si presteranno, anche dal profilo dell'efficienza economica, a un decentramento delle attività della Confederazione. È a questo livello che dovrebbe intervenire il mandato di coordinamento in stretta collaborazione con la pianificazione del territorio; gli interlocutori da associare a questo compito sono segnatamente gli uffici federali e i Cantoni o i gruppi di Cantoni.

Nella cooperazione transfrontaliera all'interno di gruppi di Cantoni, riscontrabile in misura crescente, si producono dal punto di vista dello Stato federale forze centrifughe. La Confederazione può applicare strumenti di politica regionale per promuovere queste attività importanti dal punto di vista della politica dell'integrazione e per legittimare la partecipazione e il coordinamento nell'interesse di tutti i Cantoni.

133 Conseguenze per gli strumenti di sostegno diretti

133.1 In generale

Dal punto di vista della Confederazione, gli obiettivi e le strategie per gli strumenti esistenti vanno in direzione di una concentrazione sull'essenziale e di una separazione delle competenze. Il parziale ritiro delle misure dalla funzione di perequazione e la conseguente concentrazione sugli obiettivi dell'efficienza di allocazione saranno resi possibili con la messa in pratica della perequazione finanziaria riformata.

La via è tracciata anche per una politica regionale che prenda in considerazione l'insieme del territorio. Anche se i problemi delle agglomerazioni vengono riconosciuti come problemi regionali, alla Confederazione non deriva nessuna particolare necessità d'agire finanziaria nel campo della politica regionale diretta. Le politiche settoriali dovranno adempiere questo compito.

In relazione alla correzione dell'«immagine della perequazione», la politica regionale deve predisporre ad affrontare le sfide del futuro, agire anziché reagire. Ciò significa che la politica non sarà più prioritariamente basata sugli indicatori di evoluzioni passate. Un'analisi di massima di questo sviluppo e della situazione attuale rimarrà comunque sempre necessaria, ma l'osservazione delle tendenze economiche, politiche e delle strutture spaziali così come si delineano in Svizzera e all'estero diverrà viepiù importante per l'impiego degli strumenti. Per l'attuazione delle misure di politica regionale, il confronto di questi sviluppi superiori e dei punti forti e deboli regionali avrà in avvenire un ruolo di rilievo.

Per un impiego differenziato degli strumenti per le future sfide di politica regionale vengono ritenute le seguenti considerazioni:

133.2 A livello delle piccole unità territoriali

a. Regione di montagna come spazio economico e ambiente di vita

Nel campo delle infrastrutture, sussiste in molte regioni un bisogno di recupero per quanto concerne la dotazione di base, benché negli ultimi 20 anni sia stato possibile raggiungere un sostanziale miglioramento dello standard a livello di infrastrutture nelle zone di montagna grazie alla LIM. Oltre a questo bisogno di recupero, si presenterà in futuro in misura crescente anche un bisogno di sostituzione. Ciò nonostante, il futuro promovimento delle infrastrutture dovrà essere più selettivo. L'aiuto agli investimenti deve concentrarsi su progetti che rivalutino l'attrattiva economica e la qualità residenziale di una regione e che consentano di sfruttare i potenziali regionali. Oltre a ciò, dev'essere previsto un decentramento spinto dell'esecuzione. A medio termine, dev'essere perseguito un trasferimento della politica di promovimento «su scala ridotta» ai Cantoni, ma questo richiederebbe tuttavia da parte dello Stato federale una perequazione finanziaria più efficace rispetto a quella attualmente in vigore. Le politiche settoriali della Confederazione, specialmente la politica nazionale in materia di infrastrutture, devono anch'esse contribuire alla creazione di condizioni di competizione uguali per tutte le regioni.

b. Gli spazi rurali in evoluzione strutturale

All'interno e all'esterno dell'attuale perimetro LIM, nella cosiddetta area rurale si delinea per i prossimi anni un mutamento strutturale che a determinate condizioni potrebbe anche offrire opportunità di sviluppo per le regioni interessate. Questa evoluzione è dovuta soprattutto alla presumibile contrazione del settore primario in seguito alle riforme in materia di politica agraria. Questa sfida non può essere affrontata con il ricorso prioritario a misure di promozione delle infrastrutture. Si tratterà invece di sostenere le iniziative di carattere locale e regionale sotto forma di programmi impulso limitati nel tempo e interdisciplinari, paragonabili agli approcci previsti dall'iniziativa LEADER²⁴⁾ dell'UE e dall'OCSE con il suo programma d'azione per lo spazio rurale. In contrasto con la concezione della LIM, non vengono presupposte aree d'intervento istituzionalizzate e rigidamente delimitate. Quali promotori di simili iniziative possono costituirsi attori pubblici e privati.

c. Regioni di rinnovamento economico

Con la realizzazione delle misure di rivitalizzazione dell'economia di mercato, la concorrenza nel nostro Paese dovrebbe conoscere una nuova dinamica. Tuttavia, non tutti avranno la stessa facilità di cogliere con sufficiente determinazione le nuove opportunità che risulteranno dalla soppressione di numerosi ostacoli e vincoli e quindi di tenere testa a una concorrenza più aspra. Le regioni economicamente meno forti, come pure le aziende piccole e medie che finora hanno agito prevalentemente sui mercati regionali, si troveranno quindi confrontate con sfide particolari.

Nel 1995 le vostre Camere hanno deciso, nell'ambito delle «misure volte a rafforzare le strutture economiche regionali e l'attrattiva della piazza economica svizzera», di contribuire, per mezzo del promovimento di singole imprese, al miglioramento della struttura economica in regioni particolarmente minacciate, segnatamente nelle regioni con una disoccupazione superiore alla media. In questo ambito devono essere promossi sia i progetti innovativi di imprese indigene sia i nuovi insediamenti esteri e le fondazioni di imprese da parte di indigeni. Come nel caso del decreto federale sugli aiuti finanziari completivi in favore delle regioni economicamente minacciate (cfr. n. 111.6) vengono applicati fideiussioni, contributi per il pagamento degli interessi e agevolazioni fiscali.

133.3 A livello delle grandi regioni

d. Regioni transfrontaliere - integrazione regionale

Di fatto, anche se non ancora sul piano istituzionale, la Svizzera si integra sempre più nell'Europa. Questa evoluzione della politica regionale esige un'ottica che supera i confini del nostro Paese. Le regioni di frontiera formano con le regioni estere vicine unità funzionali che superano la dimensione di singoli Cantoni. Le potenzialità e gli effetti di sinergia che possono essere dischiuse dalla collaborazione transfrontaliera vanno promosse per considerazioni tanto

²⁴⁾ LEADER = «Liaisons Entre les Actions de Développement de l'Economie Rurale».

di politica regionale quanto di politica dell'integrazione. Il processo di «integrazione regionale» si estende sempre più dal punto di vista geografico, cosicché anche i Cantoni interni possono partecipare a siffatte forme di cooperazione.

L'iniziativa INTERREG dell'UE (INTERREG II), che si prefigge l'incoraggiamento della cooperazione transfrontaliera anche con regioni di Paesi terzi, offre una feconda possibilità di mettere in atto questa forma futura di politica regionale comune della Confederazione e dei Cantoni.

Siccome la partecipazione degli interlocutori svizzeri dipende dal rispetto del calendario prescritto dall'UE, il decreto federale per il promovimento delle attività dei Cantoni e delle regioni nel quadro dell'INTERREG II (1994-1999) è già stato approvato dalle vostre Camere nel primo trimestre del 1995.

e. Regioni intercantionali, territori chiave competitivi

A lunga scadenza, la Confederazione dovrà orientarsi in base a una politica regionale in ambito europeo in cui prevarranno la competitività del nostro Paese e la partecipazione della Svizzera all'Europa delle regioni. In aree territoriali di quest'ordine di grandezza, le esigenze di coordinamento dei compiti settoriali della Confederazione con gli obiettivi della politica regionale possono essere realizzate per il tramite di un adeguato decentramento delle attività federali. Punti di riferimento di una tale politica sono per esempio concezioni di sistemazione territoriale del nostro Paese armonizzate secondo le evoluzioni europee. Da parte dei Cantoni esistono già oggi esempi di simili visioni su vasta scala (Svizzera nordoccidentale, Spazio economico dell'Altopiano). Nel numero 134 vengono presentati più a fondo i relativi problemi di coordinamento.

133.4 Compiti di accompagnamento e di valutazione (controlling e valutazione)

In considerazione della sua funzione nell'ambito della politica dello Stato, la politica regionale di nuova concezione tematica, temporale e spaziale dev'essere integrata nella politica economica. In quanto compito comune, le misure della Confederazione hanno un carattere sussidiario e devono pertanto essere soggette a revisioni e correzioni quando le condizioni quadro cambiano. Spetta alla Confederazione valutare e controllare la politica regionale, in collaborazione con gli altri partner, al fine di renderla più efficace.

L'attuale politica regionale è stata oggetto di numerose valutazioni (PNR 5; OCSE) che non sono però sfociate in un processo di valutazione sistematico. Con il nuovo orientamento i lavori di valutazione della politica regionale diventano un compito permanente che sarà adempiuto con metodo e secondo un ordine ben definito di priorità. I due obiettivi principali sono i seguenti:

- un obiettivo connesso alla politica di organizzazione del territorio (cfr. n. 134). Per mezzo di un'osservazione permanente del territorio sarà possibile cogliere rapidamente qualsiasi nuova evoluzione delle condizioni quadro che potrebbe avere effetti sull'organizzazione spaziale del Paese. Questa identificazione delle sfide future consentirà alla Confederazione di determinare tem-

- pestivamente se l'azione richiesta deve vertere sul coordinamento degli obiettivi delle politiche settoriali o su nuovi strumenti diretti di politica regionale;
- un obiettivo operativo connesso all'attuazione delle misure di politica regionale. Tutto lo strumentario diretto di politica regionale (INTERREG II nel 1995, i progetti proposti nel presente messaggio) è soggetto a meccanismi permanenti di valutazione e di controllo. Questi devono consentire di adeguare le misure alla modificazione dei bisogni e alle nuove tendenze nonché all'apparizione di ostacoli in materia d'esecuzione.

134 La cooperazione ed il coordinamento come elementi costitutivi della futura politica regionale

134.1 Valutazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CDG CN)

Nel maggio 1994, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CDG CN) ha sottoposto al Consiglio federale un rapporto sulla valutazione del coordinamento delle politiche della Confederazione con incidenze regionali. In questo rapporto si constatano lacune nel coordinamento politico-regionale delle varie politiche federali con impatto sullo sviluppo regionale; in singoli settori, esso è molto limitato e pressoché inefficace. Si chiede quindi al Consiglio federale di ripensare e ridefinire la futura politica regionale sulla base di uno dei cinque modelli proposti per la discussione²⁵.

Da parte sua, nel mese di dicembre 1995, il Consiglio federale ha risposto alla CDG CN con un parere su questo rapporto²⁶. Le riflessioni più importanti e le conseguenze che ne derivano per il futuro coordinamento saranno oggetto delle esposizioni che seguono. Come auspicato nel rapporto sulla procedura di consultazione, ciò permetterà di approfondire le misure, già avviate e previste dal Consiglio federale, per migliorare la coerenza della politica di organizzazione del territorio.

134.2 Problemi e meccanismi del coordinamento

I problemi di coordinamento fra politica regionale e politica settoriale vengono generati dalle divergenze fra i loro obiettivi che rappresentano, appunto, un compito fondamentale del coordinamento. Inoltre, in seguito alle sempre maggiori pretese di efficienza nello svolgimento dei compiti settoriali, le concessioni a favore degli obiettivi della politica regionale si riducono. Attualmente, emerge un vuoto crescente fra strumenti diretti di promovimento e compiti set-

²⁵ Valutazione del coordinamento delle politiche della Confederazione con incidenze regionali - Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 5 maggio 1994 sulla valutazione del coordinamento attuale delle politiche della Confederazione con incidenze regionali, in base ad uno studio dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (FF 1994 V 717).

²⁶ La cooperazione ed il coordinamento come parti integranti della futura politica regionale della Confederazione. Parere del Consiglio federale del 18 dicembre in risposta al rapporto della CDG CN, il cui titolo è menzionato nella nota 25.

toriali da coordinare; ciò impedisce alle due parti di assumere la responsabilità degli obiettivi di politica regionale.

Ciò nonostante, non è sufficiente spiegare le disfunzioni di coordinamento solo con le divergenze di obiettivi nei singoli settori. L'analisi delle incidenze, eseguita nell'ambito del PNR 5, ha illustrato l'efficacia territoriale implicita delle attività politiche promosse dalla Confederazione. Le ricerche hanno dimostrato che «certi conflitti fra politica regionale e politica settoriale non possono essere risolti, poiché ciò implicherebbe troppe perdite di efficienza e di benessere. Tuttavia, vi sono casi in cui sussistono rapporti armoniosi e neutri fra politica regionale e settoriale, non dovuti comunque ad un'influenza percepibile della politica regionale, bensì alla struttura decisionale federalista delle rispettive politiche settoriali ... Infine, esistono politiche settoriali che, senza perdite di benessere economico, potrebbero essere orientate più marcatamente verso obiettivi di politica regionale, ma che sono state finora ... ignorate»²⁷⁾.

Per migliorare il coordinamento delle politiche regionali, queste constatazioni rappresentano nel contempo un'opportunità e un problema. Un'opportunità, poiché suggeriscono un procedimento selettivo: gli sforzi di coordinamento andranno limitati ai settori che potranno sfruttare al meglio i soldi investiti. Un problema, invece, perché occorrerà basare questa selezione su ampie conoscenze dei potenziali di coordinamento ignorati, che a loro volta necessiterebbero di vaste analisi d'incidenza. Dopo la conclusione del PNR 5, questi sforzi analitici non sono più stati proseguiti in modo sistematico.

La ricerca della massima armonizzazione, del «coordinamento positivo», è più difficile che non sperare in un concorso di circostanze casuali. In ogni caso, questa ricerca non può essere imposta in modo generalizzato. La determinazione della forma più adeguata per ogni singolo caso deve avvenire sulla base di considerazioni inerenti ai costi e benefici, che, in ultima analisi, sono di tipo politico. Il Consiglio federale è quindi dell'opinione - come lo è d'altronde anche la CDG CN - che le forme più dispendiose del coordinamento positivo andrebbero riservate a progetti strategicamente importanti.

Nel corso degli ultimi 20 anni di pratica nel settore della politica regionale diretta, sono stati avviati diversi meccanismi di coordinamento e di cooperazione, formali ed informali, fra le politiche settoriali e la politica regionale: dapprima, si è partiti con le procedure abituali dell'armonizzazione interna alla Confederazione (gruppo di lavoro, consultazione degli uffici, rapporti congiunti); poi è stata creata una delegazione dell'amministrazione con il compito di coordinare l'aiuto agli investimenti, per arrivare, infine, alle direttive sul coordinamento delle attività della Confederazione con incidenze regionali, emanate dal Consiglio federale nel 1986. Durante gli ultimi anni, anche la commissione consultiva del Consiglio federale per il promovimento economico regionale si è occupata maggiormente di cooperazione fra politica settoriale e regionale.

In vista dei compiti da svolgere, il Consiglio federale ha sottoposto ad esame i punti forti e deboli di questi meccanismi ed è arrivato alle seguenti conclusioni:

²⁷⁾ Op. cit., p. 86.

Procedure abituali di armonizzazione interdipartimentale. La consultazione degli uffici competenti e la procedura dei rapporti congiunti vengono attuate poche settimane o pochi giorni prima di una decisione del Consiglio federale in materia. Questi strumenti non possono quindi essere impiegati per un coordinamento anticipato. I gruppi di lavoro fra diversi Dipartimenti e Uffici potranno continuare ad essere utili anche in futuro, se, in una fase preliminare, i mandati concreti e ben determinati permettono un confronto ed un chiarimento dei diversi interessi in gioco.

Direttive del Consiglio federale sul coordinamento delle attività della Confederazione con incidenza regionale del 26 novembre 1986. Finora, non è ancora stato possibile realizzare le intenzioni di queste direttive. Poiché in altri settori della politica mancano esempi di direttive per raggiungere meglio gli obiettivi, è opportuno sostituire queste direttive sul coordinamento delle attività con un'altra regolamentazione formale.

Commissione di coordinamento dell'Amministrazione federale per l'aiuto agli investimenti. Il Consiglio federale continua a giudicare necessarie e utili le possibilità di coordinamento all'interno di un organo di armonizzazione permanente e multilaterale dell'Amministrazione federale. Tuttavia, in futuro, la politica regionale dovrebbe svolgere i suoi compiti in collaborazione con la pianificazione del territorio.

Commissione consultiva per il promovimento economico regionale. Il Consiglio federale ritiene che per problemi inerenti la politica regionale sia utile, in linea di principio, una partecipazione di personalità ed esperti esterni. La loro consulenza dovrebbe tuttavia riguardare problemi concettuali della politica di organizzazione del territorio. La commissione va quindi composta di conseguenza.

Commissione del Consiglio federale per la politica regionale. In futuro, all'ordine del giorno non figureranno più soltanto oggetti di politica regionale, bensì anche di politica di organizzazione del territorio che, talvolta, potranno interessare fino a sei Dipartimenti. Con la nuova regolamentazione occorrerà esaminare se sia utile continuare a mantenere il comitato per la politica regionale o se, invece, sia da prevedere un'eventuale fusione con la commissione per l'organizzazione del territorio.

134.3 Idee per una politica più coerente di organizzazione del territorio

134.31 Principi di organizzazione del territorio in Svizzera e nuova politica regionale come piattaforma d'intesa

I principi di organizzazione del territorio in Svizzera sono stati elaborati come base per il coordinamento delle pianificazioni federali e cantonali dal punto di vista della politica dell'organizzazione territoriale, nonché per promuovere la discussione sul futuro dello spazio vitale in Svizzera. La procedura di consultazione sul disegno di rapporto 1995 ha riscosso un eco positivo, benché singoli aspetti, come il futuro ruolo delle zone rurali, siano stati in parte criticati aspramente. La versione rielaborata sarà sottoposta al legislativo federale nell'estate 1996.

Con questi principi il Consiglio federale intende indicare quattro punti chiave del coordinamento territoriale della politica federale:

- l'organizzazione dei centri urbani;
- il rafforzamento delle regioni rurali;
- la salvaguardia e la strutturazione dello spazio naturale e paesaggistico, e
- il collocamento spaziale in Europa.

Da questi principi dovrebbero scaturire effetti positivi sulla cooperazione fra Confederazione e Cantoni, oltre ad una coerenza rafforzata a livello federale. Con il concetto della futura politica regionale esposto in questo messaggio si crea così una piattaforma d'intesa per la politica di organizzazione del territorio.

134.32 Ulteriori presupposti di base e intenzioni

La politica della Confederazione in materia di organizzazione del territorio deve essere guidata dai principi di un'allocazione efficiente dei fattori produttivi e di un'esecuzione dei compiti efficiente. La dimensione determinante è tuttavia rappresentata dall'efficienza a lungo termine (sviluppo durevole) che può divergere dall'ottimizzazione del rapporto fra costi e benefici a corto e medio termine.

La politica in materia di organizzazione del territorio potrà essere efficace solo con un approccio tempestivo: nelle politiche settoriali le sue esigenze dovranno quindi essere prese in considerazione tempestivamente.

Alla base della futura cooperazione e del futuro coordinamento della politica regionale a livello federale dovrebbero esserci due aree di interfaccia: da un lato, fra la politica regionale e l'organizzazione del territorio, come contributo al miglioramento della politica di organizzazione territoriale in senso stretto; dall'altro, fra la politica di organizzazione del territorio in senso stretto e le politiche settoriali, come contributo al miglioramento della politica dell'organizzazione territoriale in senso più largo. Il grafico 3 ne propone un'immagine e mostra pure la quantità e la complessità dei presupposti che influenzano l'applicazione delle esigenze del coordinamento.

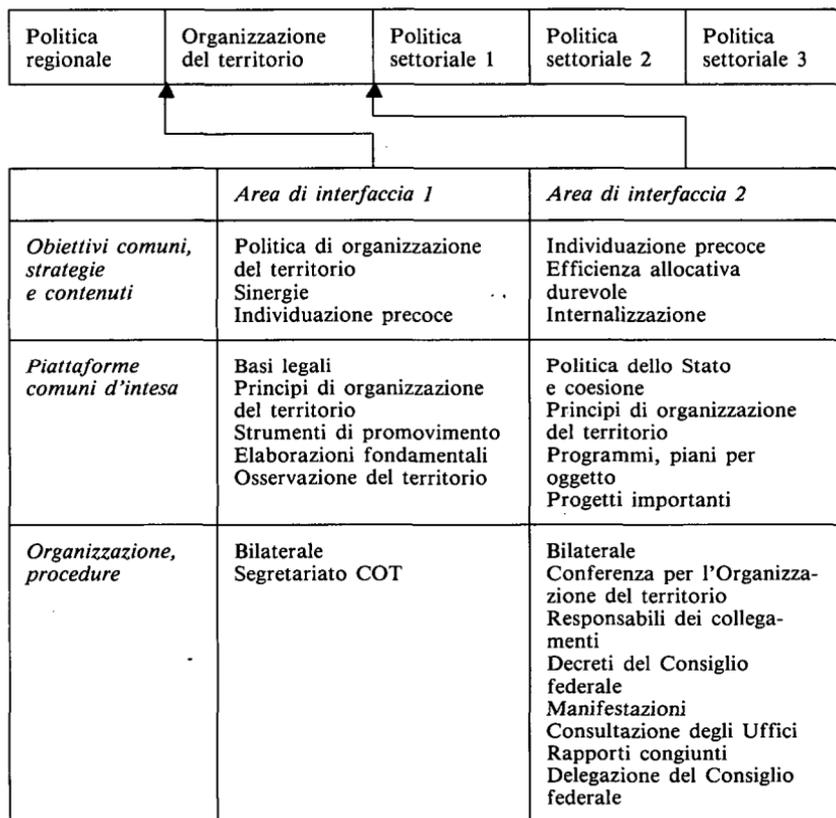
Concetti:

Politica dell'organizzazione del territorio in senso stretto = Politica regionale + Organizzazione del territorio

Politica dell'organizzazione del territorio in senso lato = Politiche settoriali + Politica regionale + Organizzazione del territorio

Grafico 3

Punti di partenza per la cooperazione ed il coordinamento della politica di organizzazione del territorio



134.33 Politica di organizzazione del territorio in senso stretto

L'organizzazione del territorio e la politica regionale mirano entrambe a obiettivi economici, ambientali e di politica dello Stato in vista di uno sviluppo durevole del nostro Paese. Nell'ambito del futuro coordinamento della politica regionale, la seguente questione richiamerà l'interesse principale: quali sono le prestazioni federali che dovrebbero essere decentrate nelle grandi regioni svizzere e come sarebbe possibile armonizzare questi compiti, fra di loro e con la politica regionale? A questo punto la politica regionale converge verso le idee direttrici alla base dei principi di organizzazione del territorio: esse appoggiano sulle medesime riflessioni territoriali e richiedono alla Confederazione la creazione di maggiore coerenza nella sua politica con incidenze territoriali.

La pianificazione del territorio e la politica regionale della Confederazione devono contribuire entrambe alla definizione di una coerente concezione territoriale. Le politiche settoriali, invece, dovranno fornire il contributo essenziale per realizzare questi obiettivi. Le due parti sono quindi interdipendenti, poiché, in mancanza di una delle due, il funzionamento di entrambe risulta pregiudicato. In questo senso, la cooperazione ed il coordinamento diventano una necessità. La stretta cooperazione fra politica regionale e pianificazione del territorio è una premessa fondamentale per ovviare ad una delle lacune dell'attuale coordinamento: la mancanza di una *massa critica* dal lato della politica di organizzazione del territorio in senso stretto.

Gli obiettivi del coordinamento migliorato e di una cooperazione più stretta vanno realizzati attraverso i seguenti provvedimenti:

- in caso di mandati importanti che interessano sia il DFEP ed il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), la possibilità di elaborare proposte e decisioni dipartimentali in comune;
- l'armonizzazione dei compiti comuni e delle rispettive responsabilità fra i direttori dell'Ufficio federale della pianificazione del territorio (UFPT) e dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML);
- la cooperazione fra la divisione della pianificazione del territorio dell'UFPT e la divisione della politica regionale dell'UFIAML;
- la conduzione in comune della nuova Conferenza per l'organizzazione del territorio (COT);
- la realizzazione di progetti in comune.

Nell'agenda della politica di organizzazione del territorio figurano diversi progetti che, per questioni pratiche, vengono trattati in comune dalla pianificazione del territorio e dalla politica regionale. Un procedimento congiunto approfondisce la cooperazione fra i due uffici federali e può quindi contribuire ad un migliore coordinamento delle politiche settoriali. Eccone alcuni esempi:

- elaborazione di un sistema di osservazione del territorio orientato alla politica di organizzazione del territorio e promovimento delle necessarie basi statistiche;
- maggiore inserimento nella politica di organizzazione del territorio della problematica inerente alle città e agli agglomerati;

- nell'introduzione della verità dei costi nel traffico, considerazione degli aspetti di organizzazione del territorio;
- formulazione di esigenze inerenti alla politica di organizzazione del territorio nell'ambito del mandato di prestazioni fra FFS e Confederazione.

134.34 Politica di organizzazione del territorio in senso lato

Il coordinamento delle politiche federali con incidenza sull'organizzazione del territorio è sensato ed efficace soprattutto in ambiti di vaste dimensioni. Gli sforzi di coordinamento in ambiti ristretti sono invece appropriati a livello di Cantoni e regioni.

Partendo dall'idea che occorre intraprendere sforzi di coordinamento in modo selettivo - per esempio secondo l'importanza di un progetto concreto per le strutture territoriali - si pone la questione dei parametri più idonei per questa selezione. Sulla base delle esperienze fatte sinora, si possono indicare i seguenti criteri:

- la fase di possibilità di partecipare (possibilità di individuazione precoce);
- l'incidenza territoriale del compito, rispettivamente del progetto;
- il margine di manovra per le decisioni del Consiglio federale.

Dopo la selezione degli ambiti, esistono tre possibilità di partenza per una cooperazione:

- *Compiti settoriali che - in una prospettiva a lungo termine e di sviluppo durevole - possono essere svolti in modo efficiente solo attraverso un ordinamento territoriale decentralizzato*

Il progetto più importante è senza dubbio il riordino della perequazione finanziaria che, in futuro, dovrà distinguere in modo molto chiaro fra le funzioni di promovimento e quelle di redistribuzione. Per questo motivo essa verrà disgiunta dalle misure di promovimento e, tramite una perequazione delle risorse di tipo nuovo, offrirà esclusivamente mezzi non vincolati nell'intento di migliorare la forza di autofinanziamento dei Cantoni.

Si collocherebbero in questo ambito anche i recenti sforzi in materia di politica tecnologica e di Istituti superiori d'insegnamento professionale, dove è già stato, o sarà scelto un ordinamento decentrato per punti d'attuazione collegati in rete, così da garantire la coerenza settoriale di queste politiche.

Anche la vasta problematica dell'internalizzazione dei costi esterni nel settore del traffico (verità dei costi) si iscrive in questo ambito.

Questi compiti sono generalmente sottoposti a pressione affinché sia ottimizzato il rapporto costi/benefici a corto o medio termine, ciò che comporta una tendenza verso la concentrazione territoriale delle loro prestazioni.

La politica di organizzazione del territorio in senso stretto, tesa al coordinamento con i compiti settoriali, potrà fornire un contributo essenziale alla prova *ex ante* dell'efficacia durevole di una soluzione decentralizzata tramite l'elaborazione delle basi occorrenti e tramite l'informazione.

- *Compiti settoriali che possono contribuire alla politica di organizzazione del territorio, ma con costi supplementari*

Il progetto Alp-Transit è un esempio di come la presa in considerazione di diverse regioni e parti del Paese abbia condotto alla progettazione di due gallerie di base e quindi a costi supplementari.

In questo ordine di idee rientrano pure le PTT e le FFS. A partire dal 1998 avrà luogo una vasta liberalizzazione del settore delle poste e delle telecomunicazioni: difficilmente le imprese delle PTT saranno in grado di contribuire alla politica di organizzazione del territorio senza particolari indennizzi. Ciò vale soprattutto per le Telecom, i cui mercati saranno completamente aperti alla concorrenza, ma pure per le Poste che, dopo la riforma, disporranno di un monopolio solo in pochi ambiti. Tuttavia, in futuro, con i decreti sul traffico e la legge sulle poste, sulle telecomunicazioni e sulle ferrovie si potrà continuare a perseguire anche obiettivi di politica regionale, quali, in particolare, l'approvvigionamento di base su tutto il territorio, ma pure in altri ambiti delle prestazioni di utilità pubblica. Secondo il grado di apertura del mercato e di intensità concorrenziale, gli incarichi, i mandati e i pagamenti dovranno comunque essere neutri dal punto di vista delle relazioni concorrenziali.

Anche l'esercito va situato in questa categoria. Il Dipartimento militare federale, nell'ambito delle misure prospettate, ha proposto recentemente di rinunciare per il momento alla diminuzione dei posti di lavoro nelle regioni periferiche. Ciò avrà come conseguenza un minor risparmio annuale di 70 milioni di franchi.

In questo caso, considerate le disposizioni legali per l'approvvigionamento pubblico, il ruolo della politica di organizzazione del territorio dev'essere di sostegno ai compiti settoriali nella creazione di una trasparenza dei costi. In ambedue i casi di questa categoria va considerato il fatto che il profitto a lungo termine dell'azione a favore delle regioni è superiore ai costi a corto e medio termine.

- *Compiti settoriali che non possono (più) assumere, parzialmente o completamente, responsabilità di politica regionale e dove è imperativo l'intervento degli strumenti diretti di politica regionale*

In questo ambito, se necessario, le parti interessate dovranno elaborare le misure adeguate per un promovimento diretto. Il progetto REGIO PLUS ne costituisce un modello che, accompagnando la politica agraria riveduta, potrà sostenere i cambiamenti strutturali nelle zone rurali. Alla sua elaborazione hanno contribuito le unità amministrative coinvolte nello sviluppo delle zone rurali: l'Ufficio federale per l'agricoltura (UFA), l'UFPT, l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP), l'UFIAML (Turismo e divisione della politica regionale).

Le parti interessate dovranno fissare anticipatamente dove classificare le misure da coordinare e come ripartire i compiti e le responsabilità della politica di organizzazione del territorio e della politica settoriale durante le ulteriori fasi procedurali.

Anche in futuro, la cooperazione ed il coordinamento dei compiti federali in materia di politica di organizzazione del territorio dovranno poter far capo ad una commissione multilaterale. A tal fine sono state unificate la Commissione di coordinamento dell'Amministrazione federale per l'aiuto agli investimenti (creata dal Consiglio federale con decreto del 3 set. 1975) e la COT (decreto federale del 18 dic. 1995).

Questa misura organizzativa favorirà una comprensione più ampia del mandato di informazione e di coordinamento in materia di politica di organizzazione del territorio. Nella politica regionale e anche nella pianificazione del territorio sono previste sinergie: la massa critica si allargherà, la politica regionale potrà trarre profitto dal ruolo di coordinamento della pianificazione del territorio che finora prevaleva, mentre la pianificazione del territorio sarà avvantaggiata dalla forte influenza politico-economica della politica regionale.

L'obiettivo è di migliorare la coerenza della politica di organizzazione del territorio della Confederazione. Nell'esecuzione dei loro compiti, la COT dovrà assecondare in ugual modo le singole politiche nei diversi ambiti e gli uffici (UFPT e UFIAML) che si occupano di pianificazione del territorio e di politica regionale. Da ciò risultano le tematiche ed i compiti della COT:

- *Questioni di principio in materia di politica di organizzazione del territorio*

Nella COT si svolgono discussioni di principio sugli obiettivi della politica di organizzazione del territorio; vengono considerate le politiche settoriali più rilevanti: per esempio la politica del traffico, la politica ambientale, la politica economica, la politica agraria, la difesa nazionale. La COT sviluppa idee d'insieme nell'ambito dell'organizzazione del territorio e ne elabora o ne rielabora i principi (p. es. i principi di organizzazione del territorio). Andrà tuttavia ancora sviluppato e definito il procedimento con cui rielaborare tali rapporti all'interno della COT.

I seguenti temi d'attualità in materia di politica di organizzazione del territorio potrebbero essere discussi: il disimpegno della Confederazione dalle regioni rurali e gli effetti che ne risultano; la ristrutturazione della perequazione finanziaria; le conclusioni del rapporto sulla mobilità del 1994; la regionalizzazione dei dati statistici, e così via. La discussione sulla politica di organizzazione del territorio dovrà occuparsi in modo approfondito anche delle aree che dimostrano un impellente bisogno d'iniziative: gli agglomerati urbani, le regioni di frontiera e anche le regioni LIM.

- *Coordinamento e pianificazione all'interno della Confederazione*

La COT costituisce un supporto di comunicazione per i diversi uffici federali che si occupano di compiti e di attività con incidenza territoriale. Essa ha il compito di far rispettare l'obbligo di pianificazione e di armonizzazione a livello della Confederazione e del suo coordinamento interno. In questo ambito non si discuterà solo degli strumenti di armonizzazione (piani materiali, concetti e permessi di costruzione), bensì pure del loro contenuto. Saranno pure da considerare: le idee ed i progetti dei Dipartimenti, i risultati delle discussioni e degli studi dello staff che si occupa delle prospettive, nonché il contenuto di importanti rapporti e questioni di competenza del Consiglio federale.

- *Coordinamento Confederazione/Cantoni*

Si può intendere la politica di organizzazione del territorio della Confederazione come parte integrante della politica di coesione interna. In tal caso, la necessità di cooperazione e di coordinamento si pone sia in senso orizzontale a livello federale (fra politica settoriale e politica regionale), sia in senso verticale fra Cantoni e Confederazione, per lo svolgimento congiunto dei loro compiti. Questa dimensione è stata sottolineata recentemente a varie riprese: alcuni Cantoni (TI, JU) o gruppi di Cantoni (spazio economico del Mittelland) hanno cercato il dialogo con la Confederazione per poter risolvere assieme i problemi regionali. Anche in futuro, il Consiglio federale sarà disposto ad entrare in materia sui problemi regionali specifici che toccano le competenze federali, e ciò in modo aperto e flessibile. Con le misure organizzative per il futuro coordinamento vengono creati i presupposti di una tale cooperazione. In questo ambito, la COT può svolgere sia compiti preparatori, sia compiti esecutivi.

Un altro obiettivo di un più intenso coordinamento in materia di politica di organizzazione del territorio è la possibilità di creare una rete di informazione e di comunicazione nell'ambito dell'organizzazione del territorio fra i Dipartimenti - o addirittura fra gli Uffici federali - che ricoprono una certa importanza nella politica dell'organizzazione territoriale. In questa rete vanno designati i responsabili della comunicazione delle unità amministrative. Il loro compito principale consisterà nel trattare il tema della politica di organizzazione del territorio come aspetto della politica settoriale; dovranno quindi essere in grado di individuare questa dimensione all'interno dei compiti settoriali. Essi sono inoltre tenuti a contribuire al funzionamento della rete di informazione e comunicazione in materia di organizzazione del territorio. Una tale misura organizzativa all'interno delle unità responsabili della politica settoriale darebbe un contributo essenziale a correggere le attuali lacune del coordinamento. Questo concetto può essere approfondito all'interno della COT.

Con una collaborazione più intensa in materia di politica di organizzazione del territorio fra DFEP ed DFGP diventa necessario ridefinire la composizione delle delegazioni del Consiglio federale: quella dell'organizzazione del territorio (DFGP, Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie DFTCE, DFI) e quella della politica regionale e turismo (DFEP, DFAE, DMF). La soluzione più evidente consiste nella sostituzione delle due delegazioni esistenti con una nuova, dedicata alla politica di organizzazione del territorio e composta dai direttori del DFGP e del DFEP, nonché del capo del DFTCE. Dal punto di vista dell'incidenza territoriale, il DFTCE possiede il potenziale di coordinamento più grosso, poiché assume compiti infrastrutturali.

Lo sviluppo ulteriore della politica di organizzazione del territorio e del suo coordinamento abbisogna di una commissione composta da rappresentanti esterni che siano in grado di consigliare gli Uffici federali competenti in materia e, se occorre, pure il Consiglio federale. A questo scopo, per l'inizio del 1997, sarà creato un Consiglio dell'organizzazione del territorio, i cui compiti, mezzi e competenze andranno ancora definiti. Si è optato per il 1997, poiché alla fine del 1996 terminerà il mandato quadriennale dell'attuale Commissione consultiva per il promovimento economico regionale, che verrà sostituita con il Consiglio dell'organizzazione del territorio.

134.35 Riassunto: Le misure essenziali e la loro base legale

Il bilancio delle direttive del 1986 sul coordinamento delle attività della Confederazione in materia di politica regionale conferma l'incidenza limitata di tali strumenti allorché costituiscono la sola misura di cooperazione e coordinamento orizzontale. Le regolamentazioni possono raggiungere il loro scopo solo con l'adozione delle disposizioni necessarie per consentire agli interessati di partecipare ai progetti da coordinare, oppure di apporvi correzioni durante la fase di concretizzazione o addirittura durante la realizzazione: oltre alla volontà reciproca, occorrono anche risorse personali e finanziarie, come la possibilità di far approvare, se del caso, le richieste avanzate.

Nell'interesse generale, il coordinamento dei compiti e dei progetti continuerà ad assumere un ruolo di primo piano. Tuttavia, sussiste sovente una contrapposizione di interessi troppo divergenti e manca pure la reciproca comprensione delle ragioni che hanno motivato le richieste. Nell'ambito della cooperazione e del coordinamento fra Dipartimenti e Uffici dovrebbero quindi trovare uno spazio anche le misure indirette che potrebbero preparare il terreno dei negoziati. Come già esposto, la Conferenza della pianificazione del territorio, potrebbe essere uno strumento adatto allo scopo, poiché si occupa dei temi generali in materia di politica di organizzazione del territorio.

In generale, dopo aver privilegiato un procedimento istituzionale, in futuro si attribuirà maggiore peso all'approccio contrattuale che accompagnerà i diversi processi di realizzazione degli obiettivi in materia di cooperazione e di coordinamento. L'obiettivo dell'individuazione precoce dei compiti dovrebbe essere conseguito con l'inventario dei progetti con incidenza sul territorio attraverso:

- la pianificazione legislativa. Con l'inventario esauriente degli affari legislativi importanti per il periodo 1995-1999 è stato fatto un primo passo in questa direzione: uno dei criteri per ritenere un progetto è stato l'equilibrio territoriale del Paese. Il Consiglio federale ha stabilito che la perequazione fra le diverse zone e regioni fosse una delle tre componenti dell'idea direttrice per la legislatura 1995-1999. L'esistenza di tali principi all'inizio di un periodo legislativo offre molti spunti per selezionare i progetti importanti per il coordinamento. La Cancelleria federale è l'ufficio competente per l'elaborazione di questa pianificazione. Gli Uffici federali competenti per la politica di organizzazione del territorio vanno quindi informati sulle intenzioni e i progetti delle diverse unità amministrative della Confederazione;
- la pianificazione e le prospettive finanziarie. Esistono relazioni strette fra pianificazione legislativa e pianificazione finanziaria. Poiché la pianificazione finanziaria viene aggiornata annualmente, essa ha il vantaggio di poter fornire, durante il periodo di legislatura, informazioni sui progetti orientati al futuro. Essa rappresenta quindi una base irrinunciabile per un coordinamento funzionale in materia di politica di organizzazione del territorio. L'amministrazione federale delle finanze è competente in materia e mette i relativi dati a disposizione dell'organizzazione del territorio;
- l'elenco dei progetti con incidenza territoriale, regolarmente tenuto a giorno dall'Ufficio federale per la pianificazione del territorio;

- infine - a lungo termine - l'introduzione del modello dei responsabili della comunicazione in materia di politica di organizzazione del territorio nelle unità amministrative che svolgono attività con incidenza sul territorio.

Tramite un'ordinanza, e sulla base degli articoli 4, 17 e 55 della legge federale sull'organizzazione amministrativa (LFOA) del 19 settembre 1978, sarà elaborato un nuovo regolamento sul coordinamento in materia di politica di organizzazione del territorio nell'Amministrazione federale e sulla collaborazione con esperti. I contenuti essenziali di questa ordinanza riguardano:

- gli obiettivi e le strategie territoriali basati sui principi dell'organizzazione del territorio e sul riorientamento della politica regionale;
- la definizione delle regole per la cooperazione e il coordinamento;
- la definizione delle competenze organizzative;
- la messa a disposizione delle risorse.

La nuova regolamentazione del coordinamento a livello federale è in stretta relazione con i futuri strumenti diretti della politica regionale e con i principi definitivi dell'organizzazione del territorio. Il Consiglio federale non prenderà decisioni formali fino a quando non saranno rielaborati i principi e non saranno disponibili i risultati della consultazione parlamentare sul pacchetto in materia di politica regionale.

Tavola 1

Schema per fasi dell'interfaccia di cooperazione e di coordinamento fra l'organizzazione del territorio e la politica regionale

<i>Contenuto</i>	<i>Competenza</i>	<i>Periodicità</i>
Oggetti importanti in materia di politica di organizzazione del territorio	Capo del DFGP e del DFEP	in caso di necessità
Armonizzazione dei compiti e delle competenze comuni	Direttori del UFPT e dell'UFIAML	annuale
Esecuzione della cooperazione pratica	Divisioni dell'Organizzazione del territorio e della politica regionale	continua

Misure del futuro coordinamento fra la politica di organizzazione del territorio e la politica settoriale

<i>Misura</i>	<i>Osservazioni</i>
Unificazione dei comitati per l'aiuto agli investimenti e della CG e cambiamento del nome in COT	Eseguita nei fatti e ratificata dal CF il 18 dicembre 1995. Ordine agli Uffici federali di sottoporre al CF la base formale e legale, entro la fine del 1996
<p>Soppressione delle direttive sul coordinamento e regolamentazione del coordinamento in materia di politica di organizzazione del territorio tramite un'ordinanza</p> <p>Nel contempo, sostituzione delle attuali delegazioni del Consiglio federale «Organizzazione del territorio» e «Politica regionale» con una delegazione «Politica di organizzazione del territorio»</p>	<p>Decisione del CF, una volta elaborati i principi in merito all'organizzazione del territorio e adottate le decisioni parlamentari sul riorientamento della politica regionale.</p> <p>Scadenza prevista: fine 1996</p>
Trasferimento in un Consiglio per l'organizzazione del territorio della Commissione consultiva per il promovimento economico regionale ed, eventualmente, anche dello staff di ricerca in materia di pianificazione del territorio	<p>Decisione del CF, su proposta dell'UFPT e dell'UFIAML.</p> <p>Scadenza: 1° gennaio 1997</p>
Rafforzamento della rete di cooperazione e di coordinamento fra Dipartimenti ed Uffici (modello dei responsabili della comunicazione)	Introduzione nel 1997

Una miglior coerenza in materia di politica di organizzazione del territorio è uno dei mezzi essenziali per realizzare l'idea guida che il Consiglio federale ha adottato per le linee direttive del periodo 1995-1999: Rafforzamento della coesione nazionale - rafforzamento della capacità operativa dello Stato - consolidamento del benessere comune. Il presupposto più importante per rinnovare efficacemente il coordinamento in materia di politica di organizzazione del territorio è rappresentato dal riconoscimento generale dell'importanza di questa politica. Ciò nonostante, all'interno delle politiche federali, non sarà data priorità alla politica di organizzazione del territorio. Infatti, nemmeno la sua grande importanza giustifica la messa in discussione di altri compiti importanti della politica federale: il risanamento delle finanze della Confederazione; il rilancio dell'economia di mercato; i progetti di riforma del DMF, delle PTT, delle FFS; la nuova regolamentazione nell'ambito della perequazione finanziaria fra i Cantoni, e così via.

135 Risultati della procedura di consultazione

135.1 Generalità

Sono stati inoltrati circa 90 pareri. Hanno risposto: tutti i Cantoni (eccetto Sciaffusa), lo spazio economico Mittelland, le 54 regioni LIM con una presa di posizione congiunta, inoltre una presa di posizione comune delle regioni LIM dell'arco giurassiano, di quelle del Canton Vaud, nonché 35 pareri di singole regioni. Inoltre, si sono pronunciati sul progetto tutti i partiti rappresentati nel Consiglio federale, il PLS e 28 organizzazioni ed associazioni interessate.

Per quanto concerne la politica regionale attuale, in generale, viene sottolineato il contributo essenziale degli strumenti diretti al conseguimento dell'obiettivo principale: la politica di diminuzione delle disparità perseguita durante gli ultimi vent'anni. C'è un accordo unanime con il Consiglio federale sulla necessità di operare un riorientamento di questa politica.

I pareri espressi appoggiano sostanzialmente gli indirizzi formulati per un riorientamento della politica regionale. Da più parti vengono espresse riserve sull'intento della futura politica regionale di orientarsi verso i «Principi dell'organizzazione del territorio nazionale», poiché gli stessi hanno suscitato pareri critici, in parte fondati, durante la procedura di consultazione condotta agli inizi del 1995.

Si è d'accordo con il Consiglio federale che la futura politica regionale debba orientarsi in minor misura alla configurazione delle disparità che riguardano i piccoli territori e prestare invece maggior attenzione alle sfide più globali, che riguardano le unità territoriali e le regioni di una Svizzera aperta: regione alpina, zone rurali, regioni di frontiera, agglomerati urbani.

L'idea direttrice della futura politica regionale proposta dal Consiglio federale (promovimento della concorrenzialità e di uno sviluppo durevole delle diverse aree, mantenimento qualitativo degli spazi abitativi decentrati), raccoglie un ampio consenso. A questo proposito si ritiene utile anche il riorientamento della politica dall'efficienza distributiva all'efficienza allocativa. Tuttavia, si sottolinea sovente che tale riorientamento debba avvenire solo gradualmente ed essere armonizzato con la perequazione finanziaria. Numerosi pareri non condividono la rinuncia totale agli strumenti diretti per perseguire gli obiettivi redistributivi, poiché, in tal caso, si teme anche un graduale disimpegno della Confederazione dalle sue responsabilità in materia di politica regionale.

L'USC giudica superato, in particolare, l'obiettivo esagonale del PNR 5, poiché orientato verso il passato e non operativo. A suo parere, un sistema di obiettivi coerente rimane ancora da costruire.

In linea di principio, l'Istituto ORL non ritiene che esista una contraddizione fra la perequazione e l'obiettivo di concorrenzialità; gli obiettivi sono compatibili purché la politica regionale utilizzi nel migliore dei modi anche i potenziali economici delle regioni che presentano ritardi e non si dedichi alla redistribuzione.

Nella documentazione sulla procedura di consultazione il Consiglio federale constata che la cooperazione ed il coordinamento fra politica regionale e poli-

tica settoriale, cioè il concorso di diversi compiti federali in materia di politica di organizzazione del territorio, siano particolarmente importanti per la futura politica. Gli indirizzi sono solo abbozzati; nel messaggio verranno date spiegazioni più approfondite. Molti pareri hanno criticato l'assenza di tali spiegazioni già nel rapporto in consultazione. Inoltre, si constata che il rapporto entra troppo poco nel merito delle proposte della Commissione della gestione del Consiglio nazionale. Il presente messaggio pone rimedio a questa lacuna (n. 134).

La maggioranza di coloro che hanno inoltrato un parere valuta in modo positivo la prevista duplice suddivisione del territorio per la politica regionale: in piccole regioni idonee alla collaborazione sovracomunale (come applicato sinora); in nuove grandi regioni, secondo il principio della geometria variabile.

135.2 Risposte alle quattro domande sui principi

Nella procedura di consultazione sono state poste quattro domande:

Domanda 1: *Siete del parere che la Confederazione dovrebbe continuare a disporre di uno strumento diretto per la politica regionale? Perché?*

La grande maggioranza chiede o raccomanda alla Confederazione almeno uno strumento diretto e moderno di politica regionale. Le motivazioni vanno dal richiamo del mandato costituzionale all'opportunità politica: la Confederazione, in un periodo di relazioni esterne sempre più complesse, dovrebbe sentirsi corresponsabile dello sviluppo delle regioni e potrebbe cooperare al suo orientamento (politica di coesione).

Il SHIV e l'USAM sono d'accordo, a condizione che anche la perequazione finanziaria sia inclusa fra gli strumenti diretti. L'USAM considera inoltre la LIM come secondo pilastro portante della politica regionale. Il SHIV si dichiara d'accordo in una certa misura sull'aiuto infrastrutturale alle regioni montane.

L'USCg si schiera contro ogni ulteriore misura, eccetto la perequazione finanziaria, considerata quale unico strumento di politica regionale.

Fra i Cantoni, Argovia ha una posizione critica, se non negativa, nei confronti del riorientamento della politica regionale a livello federale; condivide invece l'iniziativa INTERREG II, già decisa.

Domanda 2: *Se ciò non fosse il caso, quali sarebbero le alternative ad una politica regionale diretta della Confederazione?*

Per le due organizzazioni padronali menzionate e l'USCg, che si dichiarano contrarie alle misure dirette, la futura perequazione finanziaria fra Cantoni rappresenta un'alternativa agli strumenti diretti della Confederazione in materia di politica regionale.

Molti altri pareri menzionano il nuovo ordinamento sulla perequazione finanziaria e vedono in questo strumento un futuro valido sostegno alla perequazione interregionale in Svizzera.

Questi pareri, rendono tuttavia sempre attenti al fatto che la perequazione finanziaria non potrà sostituire gli strumenti diretti: questi dovrebbero completarla in modo sensato. Inoltre, una gran parte di chi si esprime, considera che questo progetto di riforma sia solo agli inizi e che non possano essere date per scontate né la sua realizzazione, né le sue incidenze effettive.

Domanda 3: *Fondo per l'aiuto agli investimenti: Nelle spiegazioni concernenti l'articolo 23 della LIM riveduta vengono presentati due modelli. Nel modello di base la Confederazione continua ad essere responsabile dell'amministrazione del fondo, mentre nel modello alternativo questa responsabilità competerebbe all'insieme dei Cantoni LIM. Qual è la variante da voi preferita e perché?*

La maggioranza si dichiara a favore del modello di base e desidera quindi che la Confederazione continui ad amministrare il fondo per l'aiuto agli investimenti, ciò per motivi di efficienza e per considerazioni di ordine politico.

Si dichiarano a favore del modello alternativo, che prevede invece il trasferimento ai Cantoni dell'amministrazione dei fondi, i Cantoni ZH, VD e TI, il SHIV, l'ASA e l'Istituto ORL.

Domanda 4: *Limitazione nel tempo della LIM: Nelle spiegazioni all'articolo 30 del progetto LIM si propone un'alternativa che contempla un decreto federale limitato nel tempo. Quale delle varianti preferite e perché?*

La regolamentazione dell'aiuto agli investimenti nell'ambito di un decreto federale limitato nel tempo è accettata dai Cantoni ZH, SZ, NW, ZG, BS, SG, AG, TG, dal PRD, dal PS e dal PLS, da SHIV, USAM, VSIG, USS, FVP, ASA, dall'Istituto ORL, dalla ROREP, dal BSF e dalla commissione consultiva per il turismo.

Contro una limitazione nel tempo, e quindi a favore di una legge federale, si dichiarano tutti gli altri Cantoni, le regioni LIM, il PDC, l'UDC, il CNG, il VLP, la SAB, la C.E.A.T., il GemV, l'associazione svizzera per il turismo e l'Economia forestale, associazione svizzera. Per questi organismi, partiti, associazioni o organizzazioni, la politica regionale è e rimane un compito duraturo, non risolvibile in tempi brevi.

135.3 Parere sui progetti

135.31 Legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane

L'orientamento della revisione trova ampio consenso.

La nuova formulazione dell'articolo riguardante gli scopi è accolta in ampia misura; si sottolinea però che non si possono raggiungere unicamente tramite l'aiuto agli investimenti.

È valutato positivamente l'orientamento dell'aiuto agli investimenti verso l'efficienza allocativa e il conseguente collocamento in secondo piano dei meccanismi redistributivi e di perequazione.

L'ampio trasferimento ai Cantoni delle competenze di applicazione è valutato come elemento essenziale della revisione, come pure la limitazione dell'aiuto alla forma di concessione di mutui nella forma di importi forfettari.

Nessuno contesta la necessità dei programmi regionali di sviluppo come strumenti di pianificazione e di coordinamento e come presupposto di base per accordare l'aiuto agli investimenti. Anche la valorizzazione degli enti regionali raccoglie consensi.

Nonostante un accordo di principio sul maggior promovimento delle infrastrutture indirizzate allo sviluppo, si chiede che il sostegno all'infrastruttura di base venga abbandonato soltanto quando sarà in vigore una nuova perequazione finanziaria efficace; si richiede pure che la delimitazione delle due categorie di investimenti sia effettuata in modo flessibile.

La grande maggioranza non è d'accordo che di regola i mutui siano accordati a tassi d'interesse favorevoli e solo eccezionalmente senza interessi. Propongono, al contrario, che la richiesta di interessi costituisca l'eccezione.

Molti Cantoni e la maggioranza delle regioni LIM criticano la riduzione al 50 per cento dei contributi alle regioni. Inoltre, bisognerebbe richiedere ai Cantoni solo una prestazione adeguata e non una prestazione equivalente, poiché viene già richiesta con un contributo proprio alle regioni.

In linea di principio, viene approvata l'attribuzione pluriennale di limiti di credito ai Cantoni, legata al decentramento delle competenze di applicazione; tuttavia, la maggioranza dei pareri considera eccessivo che il calcolo di questi limiti sia basato unicamente sul principio di concorrenzialità. Per evitare di privilegiare i Cantoni e le regioni finanziariamente più forti, si chiede che una parte essenziale dei mezzi disponibili sia attribuita con criteri misurabili e obiettivi.

135.32 Decreto federale sulle misure di accompagnamento dei mutamenti strutturali nelle regioni rurali (REGIO PLUS)

Quarantatré dei 50 pareri in merito a REGIO PLUS condividono la proposta del Consiglio federale. Si sottolinea che REGIO PLUS è un complemento necessario e sensato agli strumenti a disposizione della politica regionale nel contesto dei mutamenti strutturali sempre più rapidi nelle aree rurali.

Sette pareri si dichiarano contrari al nuovo decreto federale. Gli avversari del nuovo decreto federale fanno valere soprattutto motivi inerenti l'ordinamento politico e la concorrenza. Essi temono distorsioni concorrenziali e si interrogano sull'impatto di questi mezzi che, secondo loro, sono molto limitati.

La proposta viene invece salutata favorevolmente da 20 Cantoni e da tutte le 54 regioni LIM della Svizzera. Inoltre, tre partiti (PS, PDC, UDC) aderiscono, in linea di principio, al decreto federale.

A favore si pronunciano anche quattro organizzazioni sindacali (USS, CNG, ASA, FVP) e quindici altre organizzazioni, fra cui anche l'USP, l'Economia forestale, associazione svizzera, l'UCS, GemV, nonché associazioni per la protezione della natura.

Esprimono un parere negativo, oltre al PRD e alle tre organizzazioni padronali (SHIV, USAM, USPg), anche tre Cantoni (SZ, AG, TH).

Alcuni chiedono che si precisi il rapporto fra REGIO PLUS e politica agraria. Ci si chiede inoltre, se i Cantoni non siano più indicati per scegliere le misure di promovimento più adeguate; la Confederazione potrebbe limitarsi a svolgere un ruolo d'appoggio.

Il Canton NW chiede l'integrazione di REGIO PLUS nella LIM riveduta, al fine di razionalizzare gli strumenti della politica regionale.

Quanto al campo d'applicazione territoriale, alcuni temono che si vada verso una politica regionale per l'intero territorio nazionale; si chiede perciò la limitazione al perimetro previsto dalla LIM. Altri desiderano invece l'estensione del campo d'applicazione.

Considerazioni simili valgono anche per il campo d'applicazione materiale: per alcuni esso è troppo restrittivo, per altri è troppo vasto.

Quasi la metà dei pareri positivi ritiene che i 70 milioni di franchi previsti per il finanziamento siano insufficienti per raggiungere gli effetti desiderati. I Cantoni dei GR, di VD, VS e NE, nonché la ROREP si dichiarano esplicitamente contrari alla decisione di attingere al fondo di aiuto agli investimenti per ottenere i 70 milioni di franchi. Essi chiedono quindi che il finanziamento avvenga tramite altre risorse, come per esempio il budget per l'agricoltura. Numerosi pareri chiedono di raddoppiare il credito-quadro: oltre ai 70 milioni di franchi provenienti dal fondo di aiuto agli investimenti, un importo analogo dovrebbe essere fornito da altri settori.

135.4 Altre raccomandazioni

Lo spazio economico Mittelland, in quanto istituzione comune dei Cantoni BE, SO, FR, NE e JU propone di creare una base legale che permetta alla Confederazione di appoggiare finanziariamente e adeguatamente progetti concreti e innovativi nell'ambito della collaborazione intercantonale.

2 Parte speciale

21 Legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane

211 Caratteristiche principali della legge in vigore

Tramite una migliore dotazione infrastrutturale delle regioni economicamente deboli, l'attuale legge sull'aiuto agli investimenti mira al miglioramento dei fattori di localizzazione per le imprese industriali ed artigianali e dell'attrattiva residenziale per le economie domestiche, affinché le regioni montane possano partecipare maggiormente alla crescita di tutta l'economia.

Con la concessione di aiuti finanziari si vogliono promuovere le infrastrutture necessarie affinché le imprese esistenti non si trasferiscano nelle regioni economicamente più forti, nuove imprese scelgano di insediarsi nelle regioni montane e la popolazione residente rimanga volentieri anziché emigrare. Molti enti responsabili di progetti di natura infrastrutturale non sono in grado - senza che ciò rappresenti per loro un onere eccessivo - di autofinanziare i costi residui a loro carico dopo l'intervento del finanziamento di base (sussidi federali e cantonali e contributi di terzi). I mutui senza interessi o a tassi agevolati (fino a un quarto del costo totale) e, se necessario, l'assunzione del costo degli interessi, dovrebbero alleggerire il finanziamento residuo. L'aiuto agli investimenti come compito comune è concesso dalla Confederazione su proposta dei Cantoni. I Cantoni devono contribuire in misura equivalente all'aiuto della Confederazione. Inoltre, si fanno carico del 50 per cento delle eventuali perdite sugli impegni verso la Confederazione assunti dai richiedenti di mutui di aiuto agli investimenti domiciliati nel loro territorio.

Per il finanziamento dell'aiuto agli investimenti esiste un fondo. Questo fondo è alimentato dai versamenti annuali della Confederazione (1,6 miliardi di franchi fino al 2003) e dai rimborsi e interessi dei mutui d'aiuto agli investimenti già accordati.

L'aiuto agli investimenti viene concesso se alcune condizioni sono rispettate. Per beneficiarne, i Comuni strettamente legati dal punto di vista geografico ed economico devono raggrupparsi in regioni con personalità giuridica propria ed elaborare un programma di sviluppo che indichi gli obiettivi comuni e le misure occorrenti alla loro realizzazione.

La «zona di montagna» svizzera, ai sensi della LIM, comprende attualmente 54 regioni riconosciute dalla Confederazione. Esse sono composte da 1228 Comuni, coprono circa due terzi del territorio svizzero e sono abitate da un quarto della nostra popolazione. La regionalizzazione si è conclusa con il riconoscimento, nel 1983, dell'ultima regione di sviluppo (Val-de-Ruz).

Attualmente, tutte le regioni dispongono di segretariati che beneficiano dell'appoggio finanziario federale e cantonale. Questi segretariati sono responsabili della realizzazione dei programmi di sviluppo. Allo scopo di armonizzare le iniziative congiunte della Confederazione, dei Cantoni, dei Comuni e degli enti privati, essi assumono anche importanti compiti di coordinamento, di consulenza per la popolazione e per le imprese regionali nei settori più svariati (p. es., ambiente, pianificazione del territorio, promovimento economico) e rappresentano la regione verso l'esterno.

Alla fine degli anni Ottanta, numerose regioni operavano con programmi di sviluppo già superati. Per questo motivo, nel 1989, il DFEP ha emanato le nuove direttive per la revisione di queste pianificazioni. Il programma della regione Thal, approvato il 18 maggio 1990, è stato il primo programma di sviluppo della «seconda generazione». Da allora sono stati approvati altri 18 programmi riveduti, mentre 26 programmi sono attualmente in rielaborazione.

212 L'evoluzione dell'aiuto agli investimenti dal 1975

Nel mese di dicembre 1975, il DFEP ha concesso i primi cinque mutui di aiuto agli investimenti per un importo totale superiore a 1,6 milioni di franchi. Nel frattempo, il numero dei progetti sussidiati è salito a 5717 e l'importo accordato per gli aiuti agli investimenti ha superato i 2 miliardi di franchi. Grazie all'aiuto, le regioni hanno potuto beneficiare di un'agevolazione di interessi per un totale di oltre 1,3 miliardi di franchi. La tavola 3 fornisce una visione dettagliata dell'evoluzione dell'aiuto agli investimenti dal 1975 in poi.

Evoluzione dell'aiuto finanziario dal 1975 (stato a metà dicembre 1995)

Anno	Numero di progetti	Costo totale	Prestiti LIM	Contributi servizio interesse	Totale dell'aiuto agli investimenti
		Fr.	Fr.	Fr. *)	Fr.
1975	7	8.264.471	1.934.390	0	1.934.390
1976	29	48.711.571	7.196.585	0	7.196.585
1977	89	129.592.075	16.104.950	0	16.104.950
1978	143	332.294.014	46.516.268	131.000	46.647.268
1979	153	317.755.189	47.786.256	0	47.786.256
1980	180	285.659.676	45.127.979	0	45.127.979
1981	232	378.826.755	60.145.832	0	60.145.832
1982	321	592.941.910	90.580.560	0	90.580.560
1983	333	544.273.416	87.732.370	0	87.732.370
1984	340	639.929.470	88.635.900	0	88.635.900
1985	335	651.711.582	99.333.150	0	99.333.150
1986	367	659.781.499	92.820.450	0	92.820.450
1987	330	635.753.584	95.133.000	0	95.133.000
1988	283	615.965.861	103.056.800	0	103.056.800
1989	326	796.704.793	123.040.300	0	123.040.300
1990	244	538.326.041	85.626.700	280.000	85.906.700
1991	203	604.186.402	81.046.500	0	81.046.500
1992	677	2.455.189.597	40.688.500	345.187.000	385.875.500
1993	342	961.709.329	32.805.000	109.324.000	142.129.000
1994	446	1.213.044.110	868.000	189.947.000	190.815.000
1995	337	857.461.719	41.323.000	92.600.000	133.923.000
Totale	5.717	13.268.083.064	1.287.502.490	737.469.000	2.024.971.490

*) Prestiti bancari o prestiti di terzi cofinanziati per il tramite di contributi al servizio dell'interesse.

Il volume di costruzioni cofinanziate nelle regioni montane raggiunge oggi circa 13,3 miliardi di franchi. Con la realizzazione di questi progetti promossi dall'aiuto agli investimenti, le regioni montane hanno inoltre potuto beneficiare di trasferimenti finanziari per oltre 4 miliardi di franchi, sotto forma di sussidi federali e cantonali. A ciò si aggiungono altri 530 milioni circa di aiuti agli investimenti concessi dai Cantoni. Come previsto dalla legge, questi stanziamenti erano necessari per garantire un contributo cantonale equivalente a quello federale nei casi in cui il finanziamento di base, in virtù delle leggi speciali cantonali, fosse insufficiente.

Fin verso il 1980, le nuove domande di aiuto agli investimenti presentate ogni anno corrispondevano ampiamente agli importi dei mutui conferiti dal DFEP. Tuttavia, le domande continuavano ad aumentare e - in mancanza di mezzi - non era più possibile soddisfarle nel corso dell'anno. Benché questa tendenza abbia potuto essere interrotta, anche se per poco, durante gli anni 1985 e 1986, a seguito della decisione delle Camere federali del 1984 di aumentare una prima volta il Fondo di aiuto agli investimenti da 500 a 800 milioni di franchi, le domande pendenti avevano superato le 550 unità alla fine del 1991. Queste do-

mande equivalevano ad un importo di circa 325 milioni di franchi. Il secondo aumento, deciso nel 1991, del Fondo di aiuto agli investimenti - portato da 800 milioni a 1,6 miliardi di franchi - nonché la decisione di concedere contributi per oneri sugli interessi invece dei mutui, ha permesso di ridurre le pendenze durante il 1992 e di ricondurre sulla giusta via l'esecuzione dell'aiuto agli investimenti, nonostante il fatto che il fondo venisse alimentato con importi ridotti, a causa delle misure di risparmio della Confederazione. In seguito a nuove difficoltà finanziarie del fondo e con l'obiettivo di assicurare la continuità degli interventi, nonostante la difficile situazione economica e congiunturale allora vigente, alla fine del 1992 è stato deciso che anche per gli anni 1993 e 1994 l'aiuto agli investimenti sarebbe stato concesso soltanto sotto forma di contributi agli oneri per interessi²⁸⁾. Con la diminuzione dei casi pendenti e con questa seconda iniziativa, un volume di mutui del valore di circa 740 milioni di franchi ha potuto beneficiare del contributo agli oneri per interessi²⁹⁾. Senza questa modifica, i mutui di aiuto agli investimenti concessi durante lo stesso periodo avrebbero raggiunto al massimo un importo di 200 milioni di franchi. Dal 1995, l'aiuto agli investimenti è di nuovo concesso sotto forma di mutui, per evitare di svuotare in modo eccessivo il Fondo di aiuto agli investimenti.

Tavola 4

Ripartizione dell'aiuto agli investimenti per settore d'infrastruttura (stato metà dicembre 1995)

N.	Settore d'infrastruttura	Quantità	Costo totale		Aiuto agli investimenti *)		Aiuto per progetto
			Fr.	in %	Fr.	in %	Fr.
1	Progetti plurisetoriali	549	1.567.163.037	11,8	268.011.380	13,2	488.181
2	Cultura	227	495.320.011	3,7	63.972.600	3,2	281.818
3	Educazione e formaz.	592	1.880.291.400	14,2	310.157.051	15,3	523.914
4	Sanità pubblica	257	2.506.147.104	18,9	329.099.290	16,3	1.280.542
5	Igiene pubblica	1.601	2.765.770.031	20,8	443.959.861	21,9	277.302
6	Sport e tempo libero	809	1.877.974.526	14,2	291.960.761	14,4	360.891
7	Amministr.az. pubblica	568	962.286.753	7,3	141.475.527	7,0	249.077
8	Trasporti	852	849.116.139	6,4	131.252.553	6,5	154.052
9	Approvvigionamento di beni di consumo	50	35.250.213	0,3	5.253.020	0,3	105.060
10	Protezione contro i danni della natura	212	328.763.850	2,5	39.829.447	2,0	187.875
Totale		5.717	13.268.083.064	100,0	2.024.971.490	100,0	354.202

^{*)} Mutui di aiuto agli investimenti nonché mutui bancari o prestiti di terzi cofinanziati con contributi sui costi d'interesse.

²⁸⁾ Rispetto ai prestiti, i contributi agli oneri per interessi hanno il vantaggio di non esigere la messa a disposizione del capitale, bensì solo dell'importo necessario annualmente per finanziare gli oneri per interessi. Con gli stessi mezzi finanziari può quindi essere sostenuto un maggiore volume di investimenti. Ciò comporta però uno svantaggio importante: i contributi agli oneri per interessi vengono concessi a fondo perso e non devono quindi essere rimborsati; ne consegue che il fondo d'aiuto agli investimenti viene progressivamente consumato. La concessione di contributi agli oneri per interessi invece di prestiti ha dovuto perciò essere limitata nel tempo e nell'entità degli importi.

²⁹⁾ Con queste iniziative - a dipendenza dello sviluppo del tasso d'interesse - durante i prossimi anni verranno prelevati da 300 a 400 milioni di franchi dal Fondo per l'aiuto agli investimenti.

La ripartizione dell'aiuto agli investimenti fra i principali settori infrastrutturali (tavola 4) dimostra come esso sia stato utilizzato soprattutto per progetti nei settori dell'igiene pubblica (444 mio di fr.), della salute e dell'assistenza agli anziani (329,1 mio di fr.) e della formazione (310,2 mio di fr.). Hanno invece beneficiato in minore misura dell'aiuto agli investimenti i progetti nei settori della cultura (64 mio di fr.), della protezione contro i danni della natura (39,8 mio di fr.) e l'approvvigionamento di beni di consumo quotidiano (5,3 mio di fr.). L'importo medio per progetto dell'aiuto agli investimenti varia talvolta considerevolmente da un settore all'altro. Il più importante, con 1,28 milioni di franchi, è stato quello per i progetti nel settore della salute pubblica e dell'assistenza agli anziani, seguito dai progetti nel campo della formazione (524 000 fr.) e dai progetti misti (488 000 fr.)³⁰⁾.

Scomponendo i settori infrastrutturali, si vede che i maggiori aiuti sono stati assegnati alle scuole elementari pubbliche (487 progetti con 255 mio di fr.), alle canalizzazioni e agli impianti di depurazione delle acque (824 progetti con 250 mio di fr.), alle case per anziani (164 progetti con 202 mio di fr.), all'approvvigionamento di acqua (584 progetti con 124 mio di fr.), nonché agli edifici pubblici polivalenti (154 progetti con 122 mio di fr.).

Ripartizione dell'aiuto agli investimenti per Cantone (stato a metà dicembre 1995)

Tavola 5

Cantone	Numero di progetti		Costo totale		Totale dell'aiuto		Popolazione nel 1990	Aiuto per abitante Fr.
	ass.	%	1000 fr.	%	1000 fr.	%		
ZH	78	1,4	199.952	1,5	25.571	1,3	33.337	767
BE	1.028	18,0	2.329.207	17,6	330.735	16,3	385.787	857
LU	237	4,1	745.506	5,6	127.599	6,3	66.337	1.923
UR	86	1,5	267.393	2,0	45.635	2,3	34.208	1.334
SZ	116	2,0	419.380	3,2	56.257	2,8	65.650	857
OW	89	1,6	243.778	1,8	34.284	1,7	29.025	1.181
NW	45	0,8	193.437	1,5	25.030	1,2	33.044	757
GL	124	2,2	187.974	1,4	29.638	1,5	12.392	2.392
FR	615	10,8	954.413	7,2	177.488	8,8	99.058	1.792
SO	53	0,9	112.667	0,8	21.392	1,1	13.587	1.574
AR	53	0,9	189.145	1,4	34.812	1,7	52.229	667
AI	36	0,6	112.697	0,8	17.850	0,9	13.870	1.287
SG	216	3,8	662.635	5,0	101.347	5,0	74.974	1.352
GR	625	10,9	1.360.219	10,3	217.447	10,7	83.477	2.605
TG	8	0,1	21.034	0,2	3.257	0,2	4.464	730
TI	531	9,3	875.156	6,6	135.191	6,7	117.294	1.153
VD	224	3,9	561.421	4,2	96.023	4,7	96.447	996
VS	955	16,7	2.431.904	18,3	319.779	15,8	249.817	1.280
NE	219	3,8	763.688	5,8	120.457	5,9	80.133	1.503
JU	379	6,6	636.476	4,8	105.179	5,2	66.033	1.593
Totale	5.717	100,0	13.268.082	100,0	2.024.971	100,0	1.611.163	1.257

^{*)} Prestiti d'aiuto agli investimenti nonché prestiti bancari o prestiti di terzi cofinanziati per il tramite di contributi al servizio degli interessi.

³⁰⁾ Ne fanno parte tutti i progetti infrastrutturali che non possono essere attribuiti chiaramente ad un settore ben delimitato. P. es.: gli immobili polivalenti pubblici e privati che servono a scopi culturali, sportivi e formativi; l'equipaggiamento di aree industriali o edificabili (approvvigionamento di acqua e energia, depurazione e infrastrutture per i trasporti e le comunicazioni).

Come risulta dalla tavola 5, in termini assoluti hanno beneficiato maggiormente dell'aiuto agli investimenti i seguenti Cantoni: Berna (331 mio di fr.), Vallese (320 mio di fr.), Grigioni (217 mio di fr.), Friburgo (177 mio di fr.), Ticino (135 mio di fr.) e Lucerna (128 mio di fr.). In fondo alla classifica si trovano i Cantoni di Soletta (21 mio di fr.), Appenzello Interno (18 mio di fr.) e Turgovia (3 mio di fr.)³¹⁾. La classifica degli aiuti agli investimenti ottenuti pro capite della popolazione residente nelle regioni di sviluppo si presenta in modo leggermente diverso. Al vertice si trovano i Grigioni (fr. 2605 per abitante), Glarona (fr. 2392), Lucerna (fr. 1923) e Friburgo (fr. 1792); in fondo alla classifica figurano invece i Cantoni di Zurigo (fr. 767), Nidvaldo (fr. 757), Turgovia (fr. 730) e Appenzello Esterno (fr. 667).

Quanto alla ripartizione dell'aiuto agli investimenti per regioni (tavola 6), si osserva che la regione di Goms ha già ottenuto aiuti agli investimenti per oltre 4000 franchi pro capite, seguita dalle regioni Bassa-Engadina/Münstertal e Heinzenberg-Domleschg/Hinterrhein con oltre 3000 franchi. 12 regioni hanno ottenuto da 2000 a 3000 franchi e 29 regioni da 1000 a 2000 franchi. A tutt'oggi sono ancora 10 le regioni che hanno ottenuto meno di 1000 franchi pro capite. In quest'ultimo gruppo si trovano, fra le altre, anche le regioni che dispongono di un centro a forte densità demografica e a forte capacità finanziaria (p. es. Jura-Bienne, Thun-Innerport, Innerschwyz, Locarnese e Vallemaggia, Sierre, Sion).

³¹⁾ La debole partecipazione di questo Cantone all'aiuto agli investimenti si spiega con il fatto che solo i suoi Comuni di Bichelsee e Fischingen si trovano in una regione di sviluppo.

Ripartizione dell'aiuto agli investimenti per regione
 (stato a metà dicembre 1995)

Regione	Numero di progetti	Costo totale in fr.	Totale dell'aiuto *) in fr.	Popolazione nel 1990	Aiuto per abitante in fr.
Zürcher Berggebiet	99	244.871.632	32.058.450	40.206	797
Oberes Emmental	119	175.728.652	28.000.659	24.958	1.122
Jura-Bienne	97	199.927.310	33.296.050	90.653	367
Oberland-Ost	202	463.971.684	69.591.003	44.786	1.554
Kandertal	51	170.619.467	19.222.730	14.777	1.301
Thun-Innertport	169	368.703.050	48.166.941	108.540	444
Obersimmental-Saanenland	49	138.710.044	17.717.800	15.689	1.129
Kiesental	74	195.798.858	23.421.708	23.346	1.003
Schwarzwasser	85	158.621.343	24.677.339	16.631	1.484
Trachselwald	121	296.931.442	45.025.730	31.679	1.421
RegioHER	223	664.722.978	116.712.587	61.772	1.889
Uri	86	267.392.576	45.634.540	34.208	1.334
Einsiedeln	64	176.383.403	31.331.767	16.408	1.910
Innerschwyz	66	323.779.797	35.811.305	53.807	666
Sarnenatal	85	214.917.024	31.798.410	26.067	1.220
Nidwalden	49	222.298.638	27.516.500	36.002	764
Glarner Hinterland/Sernftal	97	144.070.077	24.537.330	11.058	2.219
Sense	173	272.415.826	46.919.420	33.805	1.388
Gruyère	180	370.573.550	72.411.722	33.080	2.189
Glâne-Veveyse	202	225.863.561	45.241.400	23.919	1.891
Haute Sarine	60	85.560.146	12.915.800	8.254	1.565
Thal	53	112.667.068	21.392.476	13.587	1.574
Appenzell A. Rh.	61	219.198.429	39.019.400	55.981	697
Appenzell I. Rh.	32	95.133.141	15.269.550	12.088	1.263
Toggenburg	124	338.359.262	52.263.080	35.440	1.475
Sarganserland-Walensee	102	331.804.358	49.326.700	36.493	1.352
Surselva	119	346.618.784	53.466.342	23.652	2.261
Moesano	65	107.316.145	19.152.300	6.849	2.796
Heinzenb.-Domleschg/Hinterrh.	116	243.583.575	39.119.270	11.460	3.414
Prättigau	83	196.252.023	34.917.095	13.403	2.605
Schanfigg	29	34.661.646	6.708.300	4.125	1.626
Mittelbünden	93	167.975.039	24.576.020	9.762	2.518
Bergell	16	21.068.029	3.164.700	1.434	2.207
Puschlav	17	38.803.930	5.803.700	4.398	1.320
Unteregnadin/Münstertal	87	203.940.102	30.539.660	8.394	3.638
Locarnese e Vallemaggia	229	250.197.380	42.139.240	56.877	741
Tre Valli	177	346.805.853	54.993.227	26.276	2.093
Malcantone	71	135.097.117	17.608.310	16.810	1.047
Valli di Lugano	54	143.055.524	20.450.100	17.331	1.180
Pays d'Enhaut	34	64.652.855	10.960.550	4.416	2.482
Nord Vaudoise	97	236.199.915	36.672.600	57.386	639
Vallée de Joux	37	73.378.417	14.828.700	6.155	2.409
Goms	92	137.530.783	21.303.633	4.995	4.265
Brig/Oestl. Raron	97	199.939.275	31.212.305	23.318	1.339
Visp/westl. Raron	151	483.442.863	60.126.370	30.926	1.944
Leuk	70	185.731.025	27.229.874	11.094	2.454
Sierre	109	329.737.191	33.533.657	35.900	934
Sion	159	407.503.762	59.851.350	62.759	954
Marigny	197	449.209.038	51.109.850	44.883	1.139
Chablais	136	426.000.005	68.973.040	64.432	1.070
Centre Jura	146	650.962.822	91.016.500	67.940	1.340
Val-de-Travers	92	134.288.301	26.138.400	12.088	2.162
Val-de-Ruz	42	138.632.061	24.917.000	14.833	1.680
Jura	379	636.476.288	105.179.000	66.033	1.593
Totale	5.717	13.268.083.064	2.024.971.490	1.611.163	1.257

*) Prestiti d'aiuto agli investimenti nonché prestiti bancari o prestiti di terzi cofinanziati per il tramite di contributi al servizio degli interessi.

Dalla tavola 7 risulta che l'aiuto agli investimenti accordato alle diverse regioni linguistiche corrisponde pressappoco al loro peso demografico, per cui anche i valori pro capite divergono solo leggermente uno dall'altro.

Tabella 7

Ripartizione dell'aiuto agli investimenti per regione linguistica (stato metà dicembre 1995)

Regione ling.	Numero di progetti		Costo totale		Aiuto totale*)		Popolazione		Aiuto per abitante
	ass.	%	1000 fr.	%	1000 fr.	%	ass.	%	Fr.
T	3.121	55	7.796.774	59	1.174.614	58	888.457	55	1.322
F	1.967	34	4.428.965	33	687.046	34	592.731	37	1.159
I	629	11	1.042.344	8	163.312	8	129.975	8	1.256
Totale	5.717	100	13.268.083	100	2.024.972	100	1.611.163	100	1.257

*) Mutui di aiuto agli investimenti nonché mutui bancari o prestiti di terzi cofinanziati con contributi sui costi d'interesse.

Gli enti pubblici (Comuni, Patriziati, Parrocchie, scuole, associazioni di Comuni, ecc.) hanno utilizzato l'aiuto agli investimenti soprattutto per finanziare progetti misti (riguardanti più settori infrastrutturali) e progetti nei settori della formazione, dell'igiene pubblica e della depurazione. Questi tre settori totalizzano complessivamente il 60 per cento dell'aiuto agli investimenti concesso per progetti di enti pubblici. Gli enti privati invece hanno investito gran parte degli aiuti ricevuti in infrastrutture a favore della salute, dello sport e del tempo libero, ciò che equivale ad oltre il 70 per cento dell'aiuto concesso loro sino ad oggi.

213 Valutazione critica dell'aiuto agli investimenti

L'analisi dell'applicazione della LIM ha dimostrato che grazie a questo strumento nelle regioni montane si sono ottenuti effetti positivi che hanno contribuito allo sviluppo economico e demografico, nonché al rafforzamento dell'identità socioculturale e dell'autonomia politica della regione. Tuttavia, questa valutazione ha dimostrato che non in tutti i settori gli obiettivi perseguiti sono stati raggiunti. Quest'analisi non si proponeva di stabilire, in termini quantitativi, i successi e gli insuccessi dell'aiuto agli investimenti, bensì di rivelare, in primo luogo, i punti forti e i punti deboli, nell'ottica di una revisione della legge:

- È incontestabile che l'aiuto agli investimenti abbia contribuito in modo considerevole a dotare le regioni montane di infrastrutture, soprattutto di infrastrutture pubbliche di base³²⁾, che oggi reggono in ampia misura il confronto con quelle dell'Altipiano. Le agevolazioni finanziarie concesse tramite l'aiuto agli investimenti hanno permesso a molti enti di realizzare progetti in-

³²⁾ Sono infrastrutture di base, le infrastrutture mirate ai bisogni della popolazione: equipaggiamenti e attrezzature che assicurano alla popolazione un'offerta minima di servizi pubblici o di condizioni abitative, quali la scuola elementare, l'igiene pubblica, le case per anziani e medicalizzate, gli ospedali e gli altri istituti per la salute.

frastrutturali necessari già pianificati da tempo, di accelerarne il ritmo di realizzazione e, inoltre, di portare a termine determinati progetti necessari allo sviluppo. Di conseguenza, l'attrattiva residenziale delle regioni montane è migliorata e, in parte, anche la loro attrattiva insediativa per l'industria. Attualmente, le regioni montane dispongono di premesse più favorevoli per realizzare infrastrutture di sviluppo che siano anche portatrici di stimoli ed impulsi alla crescita. In quest'ottica, la legge sull'aiuto agli investimenti può vantare risultati rallegranti. È da sottolineare, in particolare, la diminuzione dell'esodo in gran parte delle regioni montane. Fra il 1980 ed il 1990, nelle 54 regioni si è potuto registrare un aumento totale della popolazione dell'8,5 per cento (l'aumento in Svizzera è stato dell'8%). Questi risultati non devono tuttavia far dimenticare che in molti Comuni continua a sussistere un importante bisogno di infrastrutture non ancora soddisfatto e che lo spopolamento minaccia sempre alcune aree di queste regioni.

- La formazione di regioni e l'elaborazione di programmi di sviluppo hanno contribuito non solo al rafforzamento della collaborazione intercomunale fra i Comuni delle regioni montane, ma anche a quello di una visione e di un modo di agire regionale. Le regioni di sviluppo hanno così acquisito fiducia in sé stesse e nel futuro. Oggi, esse rappresentano piccole entità territoriali operative che riescono meglio di altre ad assicurare la collaborazione intercomunale, regionale e interregionale. In molti Cantoni, esse sono diventate partner importanti nel processo di formazione di una volontà comune e nel processo decisionale, così che è diventato impensabile ignorarle sulla scena politica.
- Tutte le regioni dispongono oggi di propri segretariati con un campo d'attività molto vasto e variato. Originariamente, la loro attività principale consisteva nel sostegno all'esecuzione della legge sull'aiuto agli investimenti. Progressivamente, hanno poi assunto anche funzioni di consulenza, animazione e promozione, partecipando così allo sviluppo economico regionale.
- Durante gli ultimi anni, la collaborazione interregionale è sensibilmente migliorata. Recentemente, diverse regioni hanno incoraggiato la collaborazione all'interno dei Cantoni e fra i Cantoni e, secondo i loro bisogni, hanno avviato la creazione di reti di cooperazione interregionale allo scopo di risolvere in comune determinati problemi sopraregionali e di realizzare progetti di portata interregionale³³⁾. Inoltre, le regioni hanno istituzionalizzato gli scambi d'idee e di esperienze nell'ambito di incontri periodici.
- L'obbligo per le regioni di elaborare un programma di sviluppo ha contribuito sensibilmente ad un miglioramento della partecipazione popolare alla discussione sugli obiettivi comuni e sulle misure occorrenti alla loro realizzazione. Dal punto di vista pianificatorio, tuttavia, non si sono ancora potuti integrare i tre livelli (regionale, comunale e privato) nel modo in cui lo prevedevano gli intenti ideali della legge sull'aiuto agli investimenti. L'armonizza-

³³⁾ Può essere citata, in questo contesto, la rete di cooperazione «Rail Romandie-Zentral-schweiz» che si occupa dell'importanza di una rete ferroviaria a scartamento ridotto fra i laghi del Lemano e dei Quattro Cantoni. A questa rete di cooperazione partecipano non meno di 11 regioni di sviluppo ai sensi della LIM.

zione degli interventi di natura infrastrutturale a livello comunale, regionale e privato con gli obiettivi e le priorità dei programmi di sviluppo non è riuscita nella misura desiderata.

Inoltre, si è dimostrato che non tutte le regioni hanno saputo trarre profitto in modo soddisfacente delle possibilità offerte dai programmi di sviluppo della prima generazione. A causa delle rigorose condizioni fissate dalla Confederazione, i programmi erano troppo uniformi e, sovente, non rispondevano ai bisogni specifici delle regioni. Erano inoltre orientati troppo esclusivamente sul potenziamento dell'infrastruttura regionale. È stata accordata troppa importanza agli investimenti nel settore delle costruzioni rispetto alle misure di tipo organizzativo, che non beneficiano dell'aiuto agli investimenti. Infine, i programmi della prima generazione sono stati basati su un approccio unilaterale dove prevalevano gli aspetti economici. Si è tenuto troppo poco conto delle reciproche influenze fra fattori economici, sociali, culturali e ecologici.

Questi punti deboli sono scomparsi in larga misura dai programmi della seconda generazione, elaborati a partire dalla fine degli anni Ottanta. Le nuove direttive del Dipartimento federale dell'economia pubblica concernenti lo sviluppo delle regioni montane, emanate nel 1989, conferiscono ora alle regioni un margine di manovra sufficiente per elaborare programmi adatti ai loro bisogni, che tengano conto dei diversi fattori economici, sociali, culturali ed ecologici. I programmi di sviluppo della seconda generazione rispondono così molto meglio all'esigenza di disporre di una solida base di pianificazione, coordinamento, esecuzione e decisione, sia per la regione che per le istanze superiori³⁴⁾.

- I risultati che riguardano l'evoluzione dell'impiego e del benessere, nonché gli effetti sui redditi, sono meno soddisfacenti. In questi ambiti, molte regioni montane non hanno potuto colmare il ritardo nei confronti delle regioni economicamente forti. Questa constatazione va tuttavia relativizzata sotto due aspetti:
 - grazie all'aiuto agli investimenti, molte località turistiche hanno potuto accrescere la qualità della loro offerta e quindi migliorare la capacità concorrenziale a livello nazionale ed internazionale;
 - l'aiuto agli investimenti ha contribuito direttamente o indirettamente a mantenere o a creare posti di lavoro. Il volume di costruzione di 13,3 miliardi di franchi, indotto dal cofinanziamento dell'aiuto agli investimenti, ha di per sé permesso di occupare nel settore edile³⁵⁾ oltre 3300 lavoratori durante vent'anni. A ciò si aggiungono i posti di lavoro occorrenti all'esercizio e alla manutenzione delle infrastrutture già realizzate, soprattutto nei settori della formazione, della salute, dello sport, del tempo libero e della cultura.

³⁴⁾ Cfr. le direttive sullo sviluppo delle regioni montane (Editore: DFEP, Berna 1989, p. 1/6).

³⁵⁾ Si presuppone che per occupare una persona nel ramo edile sia necessario un volume di costruzione annuo di circa franchi 200 000. Un volume di costruzione annuo medio di 665 milioni di franchi, indotto dall'aiuto agli investimenti, permette la creazione di circa 3300 posti di lavoro.

- Non tutte le infrastrutture contribuiscono in uguale misura a migliorare l'attrattiva residenziale e insediativa della regione e quindi a favorire uno sviluppo economico o demografico. Si possono, grosso modo, distinguere due gruppi. Il primo serve soprattutto ad assicurare un'offerta di infrastrutture di base nella regione, mentre il secondo tende a migliorare le premesse per lo sviluppo economico - dando impulsi diretti alla crescita e allo sfruttamento dei potenziali regionali - o a migliorare la qualità abitativa e le condizioni di vita, estendendo l'offerta infrastrutturale (infrastruttura di sviluppo). Se si distinguono i progetti che hanno beneficiato dell'aiuto agli investimenti nell'una o nell'altra categoria, si constata che oltre il 70 per cento dell'aiuto accordato è stato destinato alla prima categoria³⁶. Questo risultato dimostra come la LIM abbia assunto, fino ad oggi, soprattutto funzioni redistributive (perequazione della capacità finanziaria) e come abbia assecondato solo in modesta misura gli obiettivi allocativi e i fattori incentivanti. Alla base vi sono molte ragioni, di cui le seguenti tre meritano di essere menzionate:
 - i costi di costruzione e d'esercizio delle infrastrutture nelle zone scarsamente popolate sono nettamente più elevati (costi dovuti alla distanza). I Comuni con meno di 200 abitanti, per esempio, hanno dovuto sborsare in media più di 6000 franchi per abitante per realizzare un progetto, mentre i Comuni con più di 5000 abitanti hanno speso poco più di 400 franchi;
 - passi importanti sono stati intrapresi per una nuova regolamentazione della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni. Per esempio, le conseguenze della decisione di sopprimere i sussidi federali per le case per anziani, medicalizzate o meno, sono state incisive;
 - una perequazione finanziaria regionale praticamente inesistente e una perequazione finanziaria federale e cantonale non abbastanza efficiente.
- Uno studio sulla ripartizione dell'aiuto agli investimenti secondo i diversi tipi di Comuni dimostra che il 23,9 per cento dell'aiuto è stato concesso direttamente ai centri regionali principali, il 14,5 per cento ai centri sub-regionali e l'1,4 per cento ai Comuni situati in prossimità dei centri urbani. I rimanenti mezzi finanziari sono stati attribuiti per il 10,7 per cento a Comuni turistici e per il 49,5 per cento agli altri Comuni delle regioni montane. Tenendo conto del diverso numero di Comuni di ogni categoria, si costata allora una certa concentrazione di mezzi a favore dei Comuni con funzione centrale e sub-regionale e dei Comuni a vocazione turistica.
- In questo senso, se si prendono in considerazione gli scopi per i quali i mezzi finanziari dell'aiuto agli investimenti sono stati utilizzati, il risultato è meno favorevole. È certo comprensibile che i piccoli Comuni periferici e rurali, demograficamente e finanziariamente deboli, abbiano investito oltre l'80 per cento dell'aiuto per migliorare le loro infrastrutture di base. Essi hanno un margine di manovra minimo nella scelta dei progetti da realizzare a causa della loro debole capacità finanziaria. Non è invece soddisfacente il fatto che anche gli altri Comuni, in parte demograficamente e finanziariamente forti, abbiano principalmente utilizzato l'aiuto agli investimenti per realizzare pro-

³⁶ P. es., l'approvvigionamento d'acqua, le canalizzazioni, gli ospedali, le case per anziani, le strade, le scuole elementari, ecc.

getti del medesimo tipo, invece di destinarlo ad opere di natura infrastrutturale che avrebbero potuto contribuire a stimolare la crescita e lo sviluppo (infrastrutture di sviluppo).

- La Confederazione, i Cantoni e i Comuni partecipano all'esecuzione dell'aiuto agli investimenti. Le richieste di aiuto devono quindi passare da tutte queste istituzioni. Nella fase di avvio della legge sull'aiuto agli investimenti, quando si trattava di elaborare una pratica operativa comune, questa regolamentazione era del tutto soddisfacente. Oggi, dopo l'acquisizione di sufficienti esperienze da parte di tutte le istituzioni coinvolte e il consolidamento della pratica operativa, la procedura esecutiva attuale appare sempre di più come troppo onerosa e inadeguata. Gran parte delle istituzioni interessate chiedono un decentramento ed una semplificazione delle procedure esecutive, senza che la Confederazione rinunci tuttavia ad assumere le sue responsabilità finanziarie.
- Il largo ventaglio di compiti e attività assunti dagli organi incaricati dello sviluppo regionale può essere giudicato positivamente. Durante i primi anni, le regioni avevano orientato i loro interessi soprattutto verso il sostegno dello sviluppo infrastrutturale nel settore delle costruzioni. Due avvenimenti nella seconda metà degli anni Ottanta hanno provocato un riorientamento. In primo luogo, i risultati del PNR 5 (Programma nazionale di ricerca n. 5), che hanno sottolineato l'importanza degli aspetti ecologici e socioculturali dello sviluppo regionale. In secondo luogo, sono state emanate le direttive del DFEP per la seconda generazione dei programmi regionali di sviluppo. Oggi - senza eccezioni - ritroviamo in questi nuovi programmi regionali una forte presa di coscienza dello sviluppo autonomo, come pure l'integrazione della dimensione ambientale nella politica regionale.

214 Motivi specifici della revisione della legge

Oltre alle nuove condizioni-quadro economiche della politica regionale, anche diverse regolamentazioni legali vigenti sollecitano una revisione della legge sull'aiuto agli investimenti. Le più importanti vengono commentate qui di seguito in modo più dettagliato:

- La LIM è stata concepita in un'epoca di forte crescita economica. Allora, si individuava come causa essenziale dell'esodo rurale l'importante disparità di benessere che si accentuava, nonostante la forte crescita economica, a livello della nazione nel suo insieme. Oltre all'ampiezza della «torta», si riteneva che fosse una componente determinante della prosperità generale anche la sua ripartizione territoriale equilibrata³⁷⁾. Per questi motivi la LIM vigente mette l'accento su obiettivi redistributivi, anziché sull'obiettivo di una più efficiente allocazione delle risorse, quali il miglioramento della concorrenzialità regionale o del benessere economico generale. Ne è una riprova anche il fatto che il campo d'applicazione materiale è troppo orientato sulle infrastrutture tradizionali. I nuovi bisogni indotti dai mutamenti tecnologici e dalle nuove condizioni-quadro economiche non sono presi sufficientemente in considerazione.

³⁷⁾ Cfr. messaggio del 16 maggio 1973 sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (FF 1973 I 1318).

- Nella scelta e nella valutazione dei progetti da sostenere, la LIM vigente considera prioritariamente gli aspetti finanziari (situazione finanziaria dell'ente promotore, sfruttamento delle altre possibilità di finanziamento)³⁸. L'importanza dei progetti infrastrutturali dal punto di vista economico e della politica di sviluppo (contributo mirato), lo stato della perequazione regionale dei costi e dei benefici, nonché l'efficienza nell'esecuzione dei compiti vengono considerati nel processo decisionale soltanto allo scopo di fissare le condizioni dell'aiuto³⁹. Questa concezione della LIM, fondata su considerazioni di ordine redistributivo e quindi orientata sugli aspetti finanziari, impedisce di concentrare l'aiuto sui progetti particolarmente importanti per la politica dello sviluppo. In virtù della regolamentazione attuale, se il richiedente è in grado di dimostrare che sussiste un'insufficienza di finanziamento, non è possibile respingere la domanda d'aiuto all'investimento invocando l'irrelevanza del progetto ai fini della politica di sviluppo. Un tale procedimento non sarebbe conforme neppure allo spirito della legge vigente.
- L'aiuto agli investimenti è accordato a progetti individuali. I promotori di infrastrutture sono quindi poco inclini a considerare i benefici dovuti alle sinergie che scaturiscono dalla realizzazione congiunta di vari progetti. I mezzi disponibili per l'aiuto agli investimenti sono perciò stati utilizzati, in linea generale, in modo piuttosto puntuale e quindi dispersivo, sia dal profilo territoriale, sia da quello materiale. Il coordinamento fra i singoli progetti in vista di una migliore valorizzazione delle interdipendenze è difficoltoso.
- Questi effetti risultano amplificati dal fatto che gran parte delle regioni mancano di una efficiente perequazione regionale degli oneri e dei benefici. Molti Cantoni e molte regioni desiderano quindi che tutti i Comuni, per quanto possibile, possano beneficiare dall'aiuto agli investimenti. Ne consegue, nonostante una certa concentrazione dei mezzi nei Comuni centrali, un'eccessiva dispersione delle domande di aiuto agli investimenti. Oltre il 75 per cento dei progetti sostenuti riguardano infrastrutture puramente comunali. Solo il 25 per cento riguarda progetti intercomunali, di comprensorio o addirittura regionali. Ciò succede anche perché la legge sull'aiuto agli investimenti non prevede l'incoraggiamento prioritario di soluzioni intercomunali.
- Benché i programmi regionali di sviluppo indichino gli obiettivi concreti e le priorità, ciò conta poco nell'elaborazione dei programmi di investimento. Nonostante gli sforzi dei segretariati regionali di verificare e ponderare i programmi di investimento secondo gli obiettivi dei programmi di sviluppo, essi riflettono in generale i bisogni e i desideri degli enti pubblici che li hanno elaborati. Il più delle volte i programmi d'investimento forniscono quindi una visione d'insieme dei progetti infrastrutturali dei Comuni e di altri promotori di progetti (una lista dei desideri), anziché rappresentare uno strumento di indirizzo mirato a precisi obiettivi.

³⁸ Il terzo capifolo (art. 15 segg.) della LIM regola l'applicazione dell'aiuto agli investimenti. Secondo queste disposizioni, la Confederazione può prendersi a carico il finanziamento complementare di progetti di natura infrastrutturale a condizione che la loro realizzazione (finanziamento) non possa essere assicurata altrimenti (art. 15). L'art. 18 richiede inoltre a chi sollecita un aiuto agli investimenti la dimostrazione che non sussistono altri mezzi di finanziamento.

³⁹ Cfr. art. 21 LIM e art. 26 OLIM.

- Anche nelle decisioni operative, il più delle volte gli obiettivi e le priorità dei programmi di sviluppo sono considerati in modo insufficiente. Queste decisioni vengono prese soprattutto sulla base di riflessioni di tipo politico-finanziario, oppure sulla base di costrizioni materiali o di necessità. Le decisioni che riguardano la realizzazione dei progetti sono dettate in misura eccessiva da considerazioni quali il consenso politico unanime o le possibilità di finanziamento date dai contributi federali e cantonali (sindrome della sussidiabilità). L'effetto di traino della LIM non va quindi sottovalutato⁴⁰). Poiché i programmi di sviluppo non sono giuridicamente vincolanti e poiché il peso politico delle regioni è modesto, l'influenza che esse esercitano sugli obiettivi dei programmi d'investimento e sulle decisioni di realizzazione dei singoli enti è minima.
- La LIM rimane ancora eccessivamente complicata e lenta nelle sue procedure, nonostante i miglioramenti introdotti negli ultimi anni, anche perché la sua applicazione compete sia alla Confederazione, sia ai Cantoni, sia alle regioni e perché le disposizioni esecutive federali e cantonali sono troppo dettagliate e restrittive. Se disponessero di maggiore libertà d'azione, i Cantoni e le regioni potrebbero adattare meglio l'applicazione dell'aiuto ai bisogni e ai desideri della popolazione.
- Come gran parte dei sussidi, anche l'aiuto agli investimenti viene accordato in per cento dei costi presi in considerazione per un progetto. Questo orientamento sui costi non incita al risparmio i responsabili del progetto, poiché quest'ultimo si tradurrebbe in una diretta riduzione dei sussidi e dell'aiuto agli investimenti.
- L'attuale legge non prevede periodiche analisi di impatto, né a livello federale, né cantonale o regionale. Le direttive sullo sviluppo delle regioni montane richiedono solo un modesta «valutazione d'efficacia» sotto forma di semplice bilancio delle realizzazioni⁴¹) da eseguirsi con la revisione dei programmi d'investimento e dei programmi di sviluppo.
- La legge sull'aiuto agli investimenti non contiene nessuna disposizione chiaramente definita, suscettibile di promuovere e di sostenere direttamente i segretariati regionali e le loro attività. Questo promovimento e sostegno è previsto sotto la voce «elaborazione dei programmi di sviluppo regionali e preparazione della loro realizzazione». Non è nemmeno prevista la concessione di aiuti per incoraggiare la cooperazione interregionale.

215 Caratteristiche della nuova legge sull'aiuto agli investimenti

Dai risultati della valutazione critica della legge sull'aiuto agli investimenti sono emersi i seguenti orientamenti di principio in vista di una sua revisione:

⁴⁰) Non è stato possibile valutare in quale misura lo sgravio finanziario tramite la concessione di mutui di aiuto agli investimenti abbia permesso ai Comuni di intensificare i loro sforzi di sviluppo in altri settori che non figurano nel campo d'applicazione materiale. Argomenti di questo tipo sono però stati avanzati a diverse riprese per giustificare la necessità di concedere un mutuo di aiuto agli investimenti per la realizzazione di un progetto di infrastruttura di base.

⁴¹) I programmi di investimento vengono esaminati unicamente per determinare quali progetti siano stati realizzati o meno durante il periodo considerato e per quali ragioni.

1. La legge sull'aiuto agli investimenti, oggi orientata prevalentemente sulla ripartizione, deve indirizzarsi maggiormente verso obiettivi di efficienza e quindi di allocazione delle risorse. In primo piano non dovrebbero più risultare obiettivi di perequazione, bensì obiettivi che aspirino - nel senso di una politica di sviluppo attiva e orientata sul futuro - ad un miglioramento delle condizioni regionali di sviluppo e che contribuiscano ad aiutare le regioni ad affermarsi in un contesto di concorrenza nazionale ed internazionale più accentuata.

L'obiettivo distributivo dev'essere realizzato sempre più attraverso gli strumenti di perequazione finanziaria della Confederazione e dei Cantoni, nonché attraverso una compensazione regionale funzionale degli oneri e dei benefici. Questa esigenza coincide anche con i risultati della perizia sugli aiuti finanziari e le indennità della Confederazione ai Cantoni, svolta su mandato dell'Amministrazione federale delle finanze e della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze. Ne emerge che una delle principali lacune dell'attuale sistema di trasferimento è la compenetrazione di obiettivi di efficienza e redistributivi. Si chiede perciò di rendere indipendenti aiuti finanziari e indennità dall'indice di capacità finanziaria e di potenziare l'aliquota dei Cantoni sulle entrate della Confederazione, aliquota dipendente dalla capacità finanziaria. Gli aiuti finanziari e le indennità - che comprendono anche le prestazioni previste nella legge sull'aiuto agli investimenti - devono essere incentrati sulla loro funzione di orientamento. D'altronde, la compensazione della capacità finanziaria dovrebbe essere assicurata tramite il rafforzamento della perequazione finanziaria non vincolata⁴²⁾.

2. I meccanismi di incentivazione previsti dalla legge sull'aiuto agli investimenti vanno rafforzati e sviluppati in modo da incitare le regioni a realizzare prioritariamente le infrastrutture necessarie al miglioramento della loro concorrenzialità e allo sfruttamento delle loro potenzialità. I mezzi limitati a disposizione dell'aiuto agli investimenti dovranno essere impiegati, settorialmente e geograficamente, in modo concentrato e pertanto efficiente. Accanto ai progetti singoli devono essere sostenuti maggiormente anche i programmi d'infrastruttura. Gli aiuti non sono previsti per facilitare il finanziamento di progetti già in fase di realizzazione. Essi devono piuttosto contribuire alla pianificazione ed alla realizzazione di nuove infrastrutture di sviluppo.
3. I compiti esecutivi devono essere trasferiti ai Cantoni ed alle Regioni, senza che la Confederazione si sottragga però alle sue responsabilità finanziarie. Nel contempo bisognerà rendere l'applicazione più semplice e incisiva e migliorare il controllo di efficienza a livello regionale e cantonale.
4. In quanto piccole entità operative e partner importanti della politica regionale per i Cantoni e per la Confederazione, alle regioni ed ai loro organi deve essere garantita la copertura finanziaria e uno statuto giuridico sicuro. Nel contempo dev'essere rivalutata l'importanza dei programmi di

⁴²⁾ Op. cit., p. 3.

sviluppo come strumento di esecuzione e di coordinamento della politica regionale e come base di valutazione e accoglimento delle domande di aiuto agli investimenti.

5. La promozione della collaborazione interregionale va proseguita.

216 Necessità di una revisione totale

Le modifiche materiali e formali necessarie ad attuare i punti essenziali della revisione della legge vigente sull'aiuto agli investimenti sono talmente ampie e sovente così fondamentali che non è possibile un semplice adattamento o l'integrazione di alcuni articoli. Occorre quindi rivedere l'intera struttura della legge, sia dal punto di vista formale che materiale.

217 Commento dei singoli articoli

217.1 Disposizioni generali

Art. 1 Scopo

L'attuale legge sull'aiuto agli investimenti, le cui finalità sono definite in modo molto generico, intende «migliorare le condizioni d'esistenza nelle regioni di montagna mediante aiuti selettivi agli investimenti per progetti d'infrastruttura e per l'acquisto di aree destinate all'industria e all'artigianato».

Queste finalità sono definite in modo più concreto dal nuovo disegno di legge. Dal punto di vista economico, le finalità della nuova legge sull'aiuto agli investimenti sono orientate maggiormente sul superamento delle sfide del futuro e sul miglioramento dell'efficienza allocativa. L'aiuto agli investimenti dovrebbe sostenere le regioni nella realizzazione di quelle infrastrutture che, direttamente o indirettamente, contribuiscono a migliorare le condizioni che determinano la loro capacità competitiva (lett. a)⁴³⁾ e a sfruttare più efficientemente le loro specifiche risorse quali acqua, legno, clima, paesaggio (lett. b). Le opportunità delle regioni vanno rafforzate, affinché esse possano affermarsi più facilmente nella sempre più ardua lotta concorrenziale su piano nazionale ed internazionale e partecipare quindi alla crescita economica.

Dal profilo socioeconomico l'obiettivo è quello di garantire un insediamento decentralizzato e preservare l'identità e la pluralità socioculturale delle regioni montane (lett. c).

⁴³⁾ Fra cui si annoverano, p. es.:

- la disponibilità di mano d'opera qualificata;
- un'offerta sufficiente di terreni a prezzi vantaggiosi e utilizzabili per l'industria, l'artigianato e le costruzioni;
- l'ampiezza e la qualità dell'offerta dei servizi pubblici nei settori delle telecomunicazione, dei trasporti e della formazione;
- l'attrattiva residenziale e la qualità della vita (attività culturali, sportive e del tempo libero).

È opportuno vigilare affinché, nell'ottica di «uno sviluppo sostenibile»⁴⁴⁾, lo sviluppo economico e demografico desiderato sia compatibile dal punto di vista ecologico, sociale ed economico; in questo ambito si pensa, oltre alla natura e all'ambiente, all'uomo nel suo ambiente sociale (lett. d).

A causa delle crescenti esigenze per quanto riguarda le infrastrutture e i compiti comunali, per i Comuni e le regioni sarà sempre più difficile garantire alla popolazione un'offerta completa e qualificata di prestazioni pubbliche. Per tale motivo in futuro assumeranno sempre maggiore importanza le soluzioni intercomunali, regionali o addirittura interregionali, accompagnate da un'equa perequazione degli oneri e dei profitti. La nuova LIM intende promuovere anche questi sforzi volti ad una maggiore cooperazione tra Comuni, parti di regioni e regioni (lett. e).

Tutte le misure previste dalla nuova legge sull'aiuto agli investimenti vanno orientate a queste finalità. Tuttavia da sole non saranno sufficienti per realizzare gli obiettivi di politica regionale a cui tende la legge. Sono necessari altri importanti presupposti, quali misure complementari⁴⁵⁾ nonché la volontà, a tutti i livelli politici, di lavorare tutti insieme con lo stesso obiettivo e nella stessa direzione.

Art. 2 Campo d'applicazione territoriale

Secondo l'articolo 2 dell'attuale legge, le regioni di montagna comprendono «quelle incluse, per la parte determinante, entro il territorio definito dal catasto della produzione animale». Una regione adempie questa condizione se il territorio definito dal catasto della produzione animale comprende oltre il 50 per cento della superficie totale e almeno il 20 per cento della popolazione totale. Sino ad oggi la Confederazione ha riconosciuto 54 regioni di sviluppo (cfr. carta).

Si può partire dal presupposto che la formazione delle regioni ai sensi della LIM è oggi terminata. Benché non tutte le regioni rispondano in modo ottimale ai severi criteri funzionali di unità, la delimitazione che favorisce una politica di aiuto indirizzata a zone ristrette si è finora rivelata vincente. A questo ha contribuito in modo determinante il fatto che non si tratta di territori delimitati in modo schematico, bensì di regioni istituzionalizzate e vitali, che hanno fornito prestazioni preliminari importanti quali l'elaborazione di programmi di sviluppo e d'investimento, la creazione di segretariati regionali e la realizzazione di una serie completa di altre misure, attività ed azioni.

⁴⁴⁾ Cfr. UFAFP, Interdepartementaler Ausschuss Rio (IDARio), Elemente für ein Konzept der nachhaltigen Entwicklung, Diskussionsgrundlage für die Operationalisierung, aprile 1995.

⁴⁵⁾ Ecco alcuni esempi:

- LF sulla concessione di fidejussioni e di contributi sui costi d'interesse nelle regioni montane (RS 901.2);
- LF per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche (RS 935.12);
- DF dell'8 marzo 1995 concernente il finanziamento delle attività di cooperazione transfrontaliera dei Cantoni e delle regioni nel quadro dell'iniziativa comunitaria INTERREG II per il 1995-1999.

Durante gli ultimi anni, le 54 attuali regioni montane si sono sviluppate viepiù in direzione di «comunità interregionali». Esse hanno adottato misure organizzative ed istituzionali atte a far progredire questa «integrazione». Da menzionare in questo contesto:

- l'istituzione di incontri periodici fra i segretariati regionali, per lo scambio di idee ed esperienze;
- l'aumento della rappresentanza comune, verso l'esterno, degli interessi delle regioni montane;
- la sempre più frequente elaborazione in comune di problemi e questioni di importanza nazionale;
- la creazione di reti di cooperazione per trovare soluzioni comuni a diversi problemi interregionali.

Questi sviluppi positivi vanno presi in considerazione per determinare il campo d'applicazione territoriale. La capacità di funzionamento delle regioni, la loro identificazione crescente con la «regione montana» nella sua totalità e la loro propensione alla cooperazione interregionale costituiscono vantaggi comparativi da cui trarre profitto. Si tratta di vantaggi molto importanti non solo per assicurare la continuità dell'aiuto alle regioni montane e per rafforzare ulteriormente la «regione montana» nella sua totalità, ma anche in vista di delegare ai Cantoni l'esecuzione della politica di aiuto alle piccole entità regionali. In questo contesto non va nemmeno dimenticato che con la legge sull'aiuto agli investimenti non si sostengono solo progetti di natura infrastrutturale. Tramite aiuti finanziari agli enti di sviluppo regionali e l'elaborazione di programmi regionali di sviluppo, si promuove anche l'identità politica di queste regioni e la riflessione sui loro fattori di forza e di debolezza. Nell'analisi dei problemi regionali, effettuata nell'ambito del programma nazionale di ricerche «Problemi regionali in Svizzera» (PNR 5)⁴⁶, questi aspetti sono stati giudicati particolarmente importanti.

Inoltre, come dimostrano studi recenti, va tenuto anche conto del fatto che oggi, a parte qualche eccezione, non è più possibile osservare disparità chiaramente definite, nemmeno all'interno delle regioni montane, ciò che probabilmente renderà molto più difficile la definizione di un nuovo campo d'applicazione territoriale. Sulla base di queste premesse, una ridefinizione del campo d'applicazione territoriale condurrebbe ad un nuovo frazionamento della comunità interregionale che si sta creando fra le regioni montane.

Per i motivi esposti sarebbe sicuramente possibile, dal punto di vista della politica regionale, che le attuali 54 regioni di sviluppo finora riconosciute dalla Confederazione fossero inserite nella legge (elenco delle regioni e dei Comuni nonché cartina panoramica nell'allegato). Giusta il capoverso 1 lo spazio costituito da queste regioni (perimetro) deve valere come zona montana e quindi come campo di validità territoriale della nuova LIM. Il territorio montano così definito nella legge deve però essere compreso soltanto come zona di sviluppo potenziale. Questo significa che, in linea di principio, possono essere sostenuti progetti di tutte le regioni, ma che il solo fatto di appartenere alla regione montana non fonda un diritto all'aiuto. Di conseguenza, non sussisterà nessun au-

⁴⁶ Op. cit., p. 73.

tomatismo nel conferimento dei mezzi. I mezzi disponibili non vanno impiegati – come era il caso sino ad oggi – unicamente in funzione dell'estensione territoriale (superficie della regione), del numero di abitanti e dei bisogni della regione, ma piuttosto in funzione di criteri oggettivi, di politica di sviluppo e di efficienza basati sui progetti di sviluppo e sui programmi di realizzazione a medio termine (cfr. art. 17 e 18). Il mantenimento della definizione territoriale delle regioni montane è giustificato anche dal profilo del graduale abbandono da parte dell'aiuto agli investimenti dell'orientamento alla distribuzione e del passaggio ad obiettivi di allocazione ed efficienza, per cui la dimensione territoriale passa in secondo piano rispetto alle esigenze oggettive e di contenuto.

Nonostante la regionalizzazione sia di massima terminata, eventuali modifiche del perimetro della regione montana non possono essere completamente escluse. Per tale motivo è stato necessario trovare delle norme che permettano di procedere velocemente e in maniera non burocratica a lievi modifiche della regione montana, senza revisione della legge.

In tale senso va il capoverso 2, che dà al nostro Collegio la competenza di autorizzare lievi modifiche su richiesta del Cantone. Giusta la lettera a del capoverso 3 si tratta di fusioni tra Comuni situati all'interno e Comuni situati all'esterno della regione montana. La lettera b cita quale ulteriore possibilità la successiva integrazione di singoli Comuni in una regione di cui nell'allegato. Questi casi devono inoltre essere visti in relazione con le condizioni restrittive di cui all'articolo 3 capoverso 1, in base al quale siffatti ampliamenti di regioni sono possibili soltanto se tra la regione esistente e il Comune che vuole entrare a farne parte vi è già una stretta relazione geografica ed economica ed entrambe le parti si prefiggono di adempiere insieme una parte dei loro compiti.

Non vi è alcun problema se singoli Comuni escono da una regione e di conseguenza il perimetro della stessa diminuisce. Detti Comuni non sono allora più membri di un ente regionale per lo sviluppo (art. 16) e non sono più disposti ad adempiere i loro compiti insieme agli altri Comuni della regione (art. 3 cpv. 1 lett. b). Inoltre non fanno più parte della regione montana conformemente alla presente legge.

Art. 3 Regioni

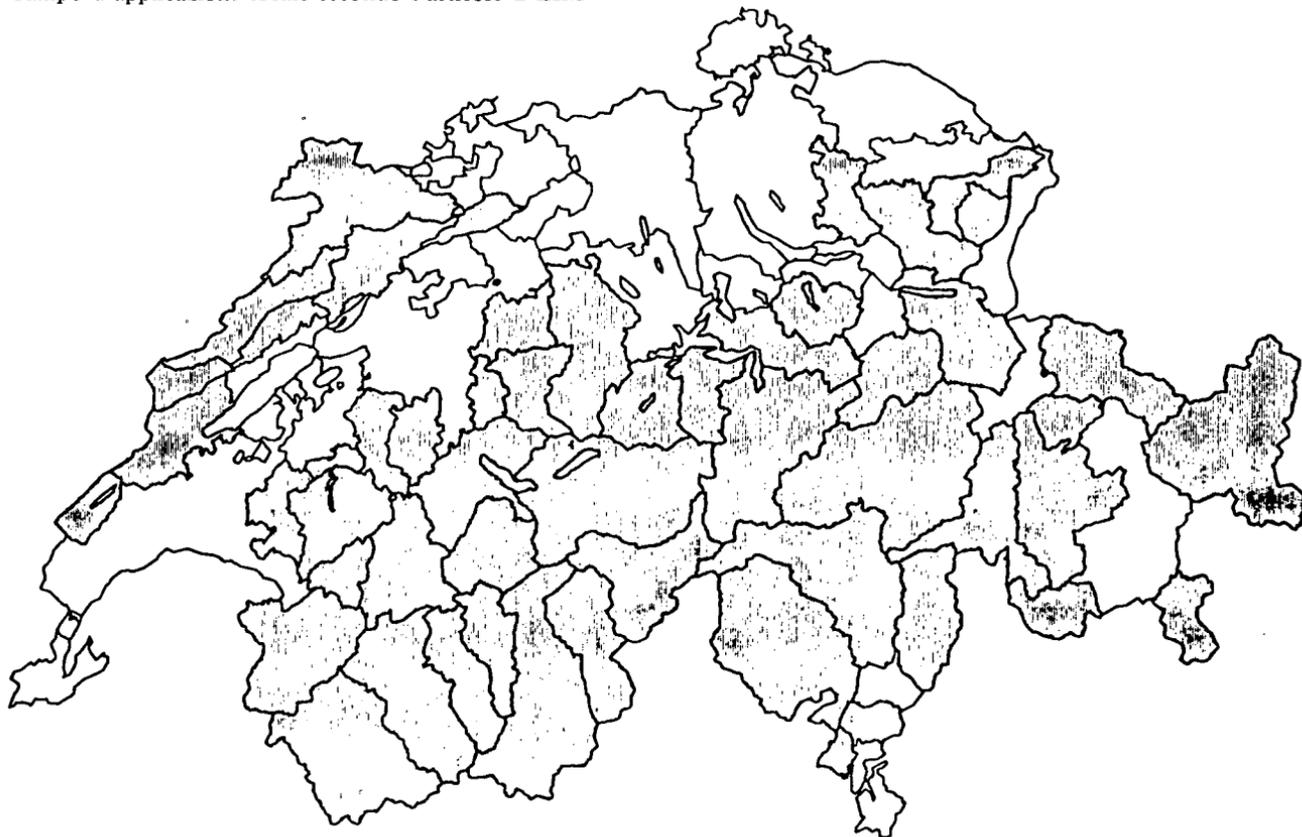
La costituzione di regioni, in quanto livelli operativi ed enti intermedi di sviluppo fra Cantone e Comune, si è finora rivelata vincente nella politica perseguita a favore delle regioni montane. Ci si atterrà quindi anche in futuro a questo tipo di approccio.

Il capoverso 1 di questo articolo descrive i criteri grazie ai quali una zona può essere considerata regione ai sensi della presente legge, cioè un'entità territoriale la cui economia deve essere incoraggiata globalmente. Ne fanno parte anche raggruppamenti di Comuni strettamente legati geograficamente ed economicamente (lett. a) e che intendono trovare soluzioni comuni per assolvere ad una parte dei loro compiti (lett. b). Quest'ultimo criterio mostra chiaramente che una regione può rappresentare un supporto idoneo allo sviluppo soltanto se è sostenuta dalla volontà politica di tutta la popolazione e se esiste la disponibilità ad assumere i compiti di sviluppo oltre i limiti comunali.

La regione svizzera di montagna secondo la legge sull'aiuto agli investimenti

Campo d'applicazione locale secondo l'articolo 2 LIM

Carta



Fonte: UFIAML, Divisione politica regionale

Secondo il capoverso 2, in linea di principio sono i Comuni ed i Cantoni che decidono sulla formazione delle regioni e sull'adeguamento dei loro confini all'interno della regione montana. Questa norma assume importanza soprattutto nel caso di fusione tra Comuni della regione montana nonché di riunione di regioni esistenti in entità più vaste. Molti Comuni della regione montana hanno avuto nel passato un calo tanto grande di popolazione che la loro capacità di funzione è sempre più messa in discussione. Molti Cantoni hanno pertanto aumentato i loro sforzi per creare, con il promovimento mirato delle fusioni tra Comuni, unità che dispongano di sufficiente sostanza finanziaria e demografica per poter tornare ad adempiere i loro compiti in maniera autonoma. A causa delle mutate condizioni quadro e delle tendenze globali di sviluppo nell'economia, si prevede inoltre che le regioni della zona montana si porranno nuovi obiettivi a media e lunga scadenza e che dovranno pertanto adeguare la loro composizione. Queste sono possibilità di grande importanza soprattutto dal profilo dell'attuale situazione di rinnovamento, dello sviluppo accelerato del mercato interno europeo nonché dell'incertezza per quanto concerne gli effetti regionali dei progetti nazionali.

217.2 Aiuto agli investimenti

Art. 4 Principio

Secondo la legislazione vigente, l'aiuto agli investimenti consiste nell'accordare, procurare o garantire mutui a condizioni più favorevoli di quelle di mercato e, se necessario, nell'assumere gli oneri d'interesse (art. 16 cpv. 1).

L'aiuto agli investimenti sotto forma di mutui a tassi d'interesse agevolati o senza interessi si è finora rivelato molto positivo. Il fatto che a questo tipo di aiuto sia legato un certo obbligo di prestazione da parte del beneficiario va ritenuto molto opportuno. Il beneficiario del mutuo è responsabile del rimborso del capitale messo a sua disposizione. Il mutuo è inoltre la forma d'aiuto che meglio corrisponde alla soluzione scelta per finanziare il Fondo di aiuto agli investimenti. Infine, secondo i Cantoni e le regioni, la concessione di mutui a tassi d'interesse agevolati o senza interessi ha effetti più incentivanti.

Al contrario, gli stessi ambienti giudicano in modo meno favorevole i contributi per oneri sugli interessi poiché, in questo caso, il capitale non viene più messo a disposizione dalla Confederazione bensì deve essere ottenuto tramite le banche. Inoltre, i contributi per oneri sugli interessi sono concessi a fondo perso (non devono dunque essere rimborsati) e contribuiscono così a consumare il Fondo di aiuto agli investimenti.

La fideiussione si è invece rivelata uno strumento non attrattivo e inadatto allo sviluppo delle infrastrutture. Ciò è particolarmente vero quando i promotori dei progetti infrastrutturali sono i Comuni o altri enti di diritto pubblico. Tuttavia nemmeno i promotori privati di progetti infrastrutturali pubblici hanno un grande bisogno di fideiussioni. Questo perché essi realizzano ed esercitano impianti o installazioni che sono di grande interesse pubblico e sono pertanto in larga misura finanziati dallo Stato. Questo accade perlopiù sotto forma di copertura parziale o totale del deficit, di partecipazione al capitale o infine di

concessione di contributi aziendali annui, per cui il necessario finanziamento bancario è garantito anche senza ricorrere ad una fidejussione. Non è quindi sorprendente se questa forma d'aiuto è stata richiesta in un solo caso nel corso degli oltre venti anni di applicazione della legge sull'aiuto agli investimenti.

Considerate queste esperienze, in futuro l'aiuto agli investimenti sarà concesso solo sotto forma di mutui. Questa restrizione è necessaria anche nell'ottica di garantire e mantenere a lungo termine il Fondo di aiuto agli investimenti.

Come avviene per l'attuale soluzione, nemmeno nella nuova legge deve sussistere un diritto di principio all'aiuto agli investimenti.

Come finora, tutte le forme di concentrazioni di diritto pubblico o privato nonché le società e le organizzazioni private e i singoli devono poter ricevere un aiuto agli investimenti sempre che la loro attività persegua gli obiettivi della presente legge. Compresi sono anche gli enti regionali per lo sviluppo qualora, per imporre soluzioni regionali, siano essi stessi committenti di impianti infrastrutturali. Buoni esempi in questo ambito sono le regioni Thal e Surselva, che hanno assunto la prima la responsabilità dell'erogazione del gas nella regione e la seconda quella della raccolta dei rifiuti. Esclusi dalla cerchia dei destinatari sono invece i Cantoni, poiché essi non possono essere nel contempo autorità decisionale e destinatari dell'aiuto che essi stessi decidono ed autorizzano. Questo si applica anche quando un Cantone, a causa della sua limitata superficie, coincide completamente o in ampia misura con la regione ed assume compiti regionali.

L'aiuto agli investimenti dev'essere concesso sotto forma di importo forfetario, ossia di importo fisso che viene versato anche nel caso in cui il progetto venga realizzato con costi minori di quanto previsto all'inizio. I risparmi realizzati nella realizzazione di un progetto vanno pertanto a favore di colui che realizza il progetto: questo è un incitamento a realizzare il progetto con il minor costo possibile. Rispetto all'attuale sistema, orientato ai costi, possono ora essere realizzati guadagni grazie all'efficienza. D'altro canto con misure adeguate occorre evitare che i realizzatori dei progetti gonfino i preventivi o escogitino altri mezzi per vedersi assegnare un aiuto più elevato. Siffatte misure potrebbero essere le seguenti: prevedere una prestazione personale minima per ogni progetto o fissare il mutuo di aiuto agli investimenti sulla scorta di valori standard o dettati dall'esperienza per i progetti simili. Infine anche le disposizioni penali e le sanzioni di diritto amministrativo previste dalla legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi; RS 616.1) offrono una certa protezione contro siffatti abusi.

Per rendere più interessanti i meccanismi della LIM con la revisione dev'essere eliminata anche la restrizione dell'aiuto al 25 per cento dei costi globali contenuta nella legge in vigore. L'eliminazione del limite superiore è una condizione importante affinché la politica di promovimento attiva e rivolta al futuro alla quale si mira con il riorientamento possa essere messa in pratica. È infatti soltanto in questo modo che ai Cantoni viene data la possibilità di concedere, nel caso concreto, l'aiuto necessario per portare un progetto o un programma in materia d'infrastruttura alla realizzazione. Come hanno mostrato le esperienze fatte finora, molto spesso l'aiuto necessario è superiore a quello che era possibile concedere conformemente alla legge in vigore.

Siffatta liberalizzazione è certamente sostenibile, poiché la legge contiene elementi di controllo che impediscono eventuali abusi. Questi sono in particolare:

- la considerazione delle prestazioni in base ad altri testi di legge nella fissazione dell'importo forfettario (art. 8 cpv. 1);
- i ristretti limiti cantonali di concessione (art. 8 cpv. 2);
- l'impegno dei Cantoni a fornire una prestazione pari all'aiuto della Confederazione (art. 9); e
- l'impegno dei Cantoni di presentare alla Confederazione ogni quattro anni, nell'ambito di una valutazione dei risultati, un rapporto in merito all'esecuzione (art. 23 cpv. 2).

Art. 5 Condizioni

L'aiuto agli investimenti è un aiuto finanziario che deve consentire alle regioni di raggiungere gli obiettivi fissati nel programma di sviluppo tenendo conto delle priorità materiali e spaziali stabilite nel programma di realizzazione pluriennale. Questi strumenti di pianificazione e di coordinamento costituiscono la condizione principale per la concessione dell'aiuto agli investimenti. Sono, per tutte le istanze interessate, elementi centrali per la decisione e servono agli enti regionali per lo sviluppo da strumento efficace di gestione e coordinamento.

Per quanto concerne la concordanza dei singoli progetti o programmi di natura infrastrutturale per i quali dev'essere concesso l'aiuto agli investimenti con gli obiettivi del programma di sviluppo non cambia nulla rispetto alla regolamentazione in vigore. L'aiuto agli investimenti dev'essere concesso soltanto ai progetti in sintonia con il programma.

Art. 6 Progetti e programmi sostenuti

Come già la legge vigente sull'aiuto agli investimenti, anche la nuova legge dovrà facilitare il finanziamento di progetti di natura infrastrutturale nelle regioni montane. Come prima, la nozione di infrastruttura è da intendere in un'accezione ampia⁴⁷⁾. Essa dovrebbe comprendere non soltanto le installazioni e i servizi pubblici bensì anche determinati impianti destinati a sviluppare il turismo.

Per migliorare il rendimento dei mezzi impiegati e per separare gli obiettivi di redistribuzione da quelli di incentivazione, la nuova legge prevede varie modifiche rispetto a quella vigente e alcuni nuovi accenti nell'ambito del campo d'applicazione materiale:

1. Tenuto conto dei progressi fatti nella riforma della perequazione finanziaria della Confederazione l'aiuto agli investimenti sarà essenzialmente riservato al settore delle infrastrutture di sviluppo. Si intendono qui i progetti che promuovono la regione quale luogo di insediamento di attività produttive o migliorano le prospettive di competitività delle imprese industriali, artigianali, dei servizi e del turismo, la rivalutano qualitativamente quale luogo di residenza e spazio vitale o contribuiscono al mantenimento e al rafforzamento dell'identità e della pluralità politica e socioculturale.

⁴⁷⁾ Cfr. messaggio del 16 maggio 1973 concernente l'aiuto agli investimenti nelle regioni montane, FF 1973 I 1323.

2. D'altro canto l'aiuto agli investimenti deve progressivamente abbandonare la pratica fondata sul sostegno ai progetti di infrastruttura di base. Siccome in molte regioni montane si constata ancora una necessità di recupero nelle infrastrutture di base in singoli Comuni e parti di regioni, questa rinuncia, segnatamente per quanto concerne i Comuni e le parti di regioni finanziariamente deboli, deve essere realizzata soltanto nella misura in cui il finanziamento di detti progetti può essere garantito per mezzo della riforma della perequazione finanziaria. Il programma di realizzazione pluriennale (art. 18) deve indicare i Comuni e le parti di regioni che dipendono ancora dall'aiuto agli investimenti per la conservazione, il rinnovamento e l'ampliamento della dotazione infrastrutturale di base.

Le esperienze hanno mostrato che è estremamente difficile distinguere chiaramente i progetti di infrastruttura di base e quelli di infrastruttura di sviluppo. Molti impianti e installazioni infrastrutturali possono infatti essere assegnati ad una o all'altra categoria a seconda dello scopo cui sono destinati. Ad esempio, gli impianti di approvvigionamento e di eliminazione dei rifiuti fanno solitamente parte del settore dell'infrastruttura di base. Se però vengono costruiti in relazione con la preparazione di terreni per l'insediamento industriale, artigianale o per la costruzione, sono annoverati fra l'infrastruttura di sviluppo. Problemi di classificazione analoghi si presentano anche per progetti di altri settori, quali ad esempio quello della formazione e della sanità. Mentre le normali scuole elementari e gli ospedali servono a garantire il fabbisogno infrastrutturale di base, gli internati e le cliniche speciali (sanatori) servono a esaurire i potenziali regionali e a fornire in tal modo impulsi di crescita diretti.

A causa di queste difficoltà di delimitazione nella prassi è necessario trovare una soluzione flessibile con i Cantoni e le regioni.

3. L'aiuto agli investimenti deve comprendere, oltre a singoli progetti, anche programmi d'infrastruttura. Questo ampliamento consentirà di meglio concentrare settorialmente e materialmente i limitati mezzi di aiuto agli investimenti a disposizione e di sfruttare meglio gli effetti di sinergia fra i diversi progetti.
4. Rispetto alle regioni della pianura, la topografia, il paesaggio ed il clima rappresentano per le regioni montane vantaggi comparativi per la creazione di infrastrutture sopraregionali. Per tale motivo l'aiuto agli investimenti deve aprirsi alle infrastrutture sopraregionali. Dell'aiuto agli investimenti devono poter beneficiare anche i progetti che non sono destinati soltanto alla popolazione residente bensì anche alla popolazione di altre regioni.
5. Il concetto di «progetto» non comprende soltanto i progetti di costruzione. Con esso si intendono anche le eventuali mutazioni di proprietà, nel caso in cui alla compravendita di un impianto sia associato un cambiamento di funzione ai sensi degli obiettivi legali. Dall'aiuto non dovrebbe essere escluso nemmeno l'acquisto di terreni per scopi industriali o artigianali, qualora esso sia effettuato da enti pubblici e il terreno, grazie ad una rapida preparazione, possa essere destinato all'impiego previsto.

Art. 7 Condizioni e oneri particolari

Le condizioni e gli oneri particolari sono destinati ad incoraggiare un comportamento speciale, a fissare certi privilegi o evitare eventuali abusi. Ecco alcuni esempi:

- nel caso in cui i responsabili di un progetto siano società private o cooperative, va esclusa la ripartizione dei guadagni ed il rimborso dei depositi di capitale, fintanto che l'esercizio continuerà a beneficiare di mezzi finanziari procurati dalla Confederazione a tassi agevolati o senza interessi;
- per le infrastrutture localizzate nei centri regionali, i Comuni confinanti - anch'essi beneficiari di queste infrastrutture - devono partecipare per quanto possibile al loro finanziamento. In cambio bisognerebbe conferire loro un certo diritto di partecipazione alla determinazione del regolamento d'esercizio e d'uso;
- per quanto riguarda le installazioni ginniche e sportive, si raccomanda di subordinare l'aiuto agli investimenti alla condizione che esse siano disponibili gratuitamente o a condizioni agevolate per i corsi di Gioventù e Sport;
- quando si finanziano interi programmi di natura infrastrutturale con gli aiuti agli investimenti, sarebbe utile richiedere misure volte al coordinamento della realizzazione delle singole parti del programma.

Art. 8 Fissazione e assegnazione dei mutui di aiuto agli investimenti

Secondo la legge vigente, i Cantoni devono collaborare alla sua esecuzione pur non disponendo di una vera e propria competenza decisionale. Secondo l'articolo 24 lettera c devono esaminare le domande di aiuto agli investimenti ed eventualmente presentare proposte alla Confederazione che deciderà sul seguito da dare alle domande trasmesse. Per semplificare l'esecuzione, agli inizi degli anni Novanta alcune competenze decisionali sono state trasferite ai Cantoni.

Con la nuova legge sull'aiuto agli investimenti, la competenza di fissare e di assegnare i mutui di aiuto agli investimenti viene interamente trasferita ai Cantoni (cpv. 1).

Siccome l'aiuto agli investimenti è un aiuto finanziario sottoposto alla legge sui sussidi, le autorità cantonali competenti in materia di esecuzione dell'aiuto agli investimenti devono rispettare i principi e le norme in essa contenuti, a meno che la legge e l'ordinanza sull'aiuto agli investimenti non prevedano espressamente una normativa diversa.

La nuova legge esige che nella fissazione dell'entità di un mutuo di aiuto agli investimenti si tenga conto di tutte le prestazioni che devono essere fornite per un progetto singolo o un programma di infrastruttura conformemente ad altri testi di legge⁴⁸⁾. Questa disposizione intende evitare i sovrafinanziamenti.

Nel decidere in merito all'assegnazione dell'aiuto agli investimenti i Cantoni sono liberi di applicare i criteri di valutazione corrispondenti alle loro esigenze e ai loro programmi di promovimento, quali ad esempio l'importanza del pro-

⁴⁸⁾ P. es. LF del 23 marzo 1962 sui crediti agricoli d'investimento e gli aiuti per la conduzione aziendale agricola (LCI) (RS 914.1).

getto o del programma infrastrutturale dal profilo della politica dello sviluppo, la conformità alle priorità di promovimento materiali e territoriali, la situazione finanziaria del responsabile del progetto o le regole in favore di un equilibrio della perequazione finanziaria cantonale.

Il capoverso 2 dà al DFEP, sotto forma di subdelega, la competenza di fissare ogni quattro anni i limiti entro i quali i Cantoni possono assegnare mutui di aiuto agli investimenti nelle loro regioni di sviluppo. È previsto di fissare i limiti di assegnazione con un'ordinanza dipartimentale. La procedura ed i criteri in base ai quali i limiti cantonali di assegnazione devono venir fissati devono invece essere contenuti in un'ordinanza del nostro Collegio (cpv. 3).

Già nella prassi attuale per i Cantoni vengono fissati limiti di assegnazione. Dette quote vengono calcolate in base alla superficie e alla popolazione della regione nonché sulla scorta dell'evoluzione dell'occupazione e della forza finanziaria dei Cantoni. Le esperienze hanno mostrato che le quote cantonali di assegnazione calcolate in base a detti criteri fissi garantiscono ai Cantoni una certa conservazione del patrimonio e ostacolano pertanto un impiego dei mezzi adeguato ai bisogni ed efficiente. Per motivi di efficienza sarebbe pertanto sostenibile limitare la ripartizione dei mezzi destinati all'aiuto agli investimenti alle condizioni della concorrenza, ossia in base agli effettivi bisogni della singola regione e all'importanza del progetto. Siffatta procedura andrebbe però a scapito delle regioni piccole e più deboli poiché sono le regioni grandi e forti finanziariamente che presentano i migliori presupposti per realizzare progetti interessanti dal profilo della politica dello sviluppo.

Per tali motivi per la fissazione dei limiti cantonali di assegnazione occorre trovare una soluzione di compromesso. In base ad essa, per garantire una certa continuità, ad ogni Cantone viene assegnato un importo di base sulla scorta di criteri oggettivi (superficie, popolazione, rapporto posti di lavoro/persona occupate ecc.). I mezzi rimanenti vengono messi «all'asta» e ripartiti tra i Cantoni a condizioni concorrenziali. La procedura e i criteri devono essere verificati periodicamente ed essere adeguati a nuove condizioni e requisiti (p. es. revisione della perequazione finanziaria). Di conseguenza si è rinunciato ad una fissazione per legge.

Art. 9 Partecipazione finanziaria dei Cantoni

Questo articolo disciplina la partecipazione finanziaria dei Cantoni al finanziamento dei progetti di natura infrastrutturale che la Confederazione subsidia secondo la presente legge. Un mutuo della Confederazione di aiuto agli investimenti può essere concesso soltanto se i Cantoni partecipano in misura equivalente al progetto. «Equivalente» significa che il Cantone dovrà accordare un mutuo uguale a quello concesso dalla Confederazione, oppure versare contributi sui costi degli interessi pari al vantaggio indotto dal tasso preferenziale del mutuo federale, oppure versare un sussidio corrispondente al valore attualizzato di questo vantaggio. Possono essere prese in considerazione eventuali prestazioni corrisposte dal Cantone ad un altro titolo. Questa regolamentazione corrisponde alla prassi in vigore.

Art. 10 Tasso d'interesse

I mutui di aiuto agli investimenti possono essere concessi a tassi d'interesse agevolati o senza interessi. Nella legge si rinuncia espressamente a scegliere tra mutui a tassi d'interesse agevolati o senza interessi, ossia a definire l'una o l'altra possibilità quale regola giuridica. I Cantoni devono essere liberi di scegliere la prassi che intendono seguire. Devono poter decidere autonomamente la combinazione tra importo del mutuo, remunerazione e termine per il rimborso necessaria quale stimolo nel caso concreto affinché la realizzazione del singolo progetto o del programma d'infrastruttura possa essere garantita. Determinanti per la decisione sono le possibilità finanziarie del richiedente, l'importanza del progetto dal profilo della politica dello sviluppo nonché eventualmente altre specificità del progetto o suo promotore.

Art. 11 Termine per il rimborso

I mutui di aiuto agli investimenti possono essere concessi per un periodo massimo di 30 anni; l'inizio dell'ammortamento può essere differito al massimo di cinque anni (cpv. 1). Un'eventuale proroga può essere autorizzata solo nel caso in cui un'infrastruttura è realizzata e gestita da un ente privato. In generale, gli enti pubblici non dipendono da questo tipo di agevolazione.

Il capoverso 2 esige che il termine dell'ammortamento sia definito in base alla durata di vita dell'opera. Con questa disposizione si vuole evitare il pericolo di un accumulo di debiti; ciò succede quando, per finanziare investimenti di rinnovamento o di sostituzione, si ricorre a nuovi crediti prima di aver rimborsato i vecchi debiti. In casi eccezionali motivati si può rinunciare a detta esigenza.

Per gli enti pubblici si applicano di norma le condizioni attuali del modello contabile adottato dalla Conferenza dei Direttori cantonali delle finanze pubbliche.

Art. 12 Rapporti con altre leggi

L'obiettivo dell'aiuto agli investimenti è di migliorare le condizioni infrastrutturali per favorire uno sviluppo economico delle regioni montane. In certi casi, la realizzazione dei progetti di natura infrastrutturale può toccare anche gli obiettivi di altre leggi federali, ad esempio quelle che riguardano la protezione dell'ambiente, del paesaggio, della natura e dei monumenti d'importanza nazionale, nonché la pianificazione del territorio. In questi casi, nella valutazione di una domanda di aiuto agli investimenti occorre verificare che il progetto sia compatibile anche con gli obiettivi e gli scopi delle leggi speciali pertinenti. Va evitato soprattutto che i progetti o programmi infrastrutturali che ledono questo tipo di norme siano beneficiari dell'aiuto agli investimenti, cioè di mezzi finanziari della Confederazione.

L'aiuto agli investimenti è un aiuto finanziario sussidiario. Non deve perciò competere con le fonti di finanziamento tradizionali, né supplirle; deve invece completarle nei casi in cui il finanziamento di base sia insufficiente o il finanziamento ordinario tramite il sistema bancario gravi troppo sul promotore. Tale è l'obiettivo del capoverso 2 di questo articolo.

Art. 13 Garanzie e responsabilità dei Cantoni

Poiché le competenze esecutive e decisionali vengono trasmesse ai Cantoni, essi assumono la responsabilità di vigilare sull'utilizzazione economica dei mezzi dell'aiuto agli investimenti e anche sul rimborso del capitale messo a disposizione dei richiedenti. Se in determinati casi il rischio di perdite fosse considerato troppo elevato, il capoverso 1 esige che i Cantoni prevedano sufficienti garanzie per il rimborso del mutuo. Ciò potrà essere necessario, per esempio, quando i promotori di progetti infrastrutturali - e quindi i beneficiari dell'aiuto agli investimenti - siano società private, cooperative o associazioni (società, club) o addirittura persone singole. La legge non prevede alcuna prescrizione particolare per quanto concerne la forma di dette garanzie (garanzia del comune, ipoteca, fideiussione, garanzia d'ammortamento, ecc.). Spetta pertanto ai Cantoni decidere nel singolo caso il tipo di garanzia più appropriato.

Il capoverso 2 prevede che le perdite derivanti dai mutui di aiuto agli investimenti siano sopportate per metà dalla Confederazione e per metà dal Cantone che ha assegnato il mutuo. Rispetto alla prassi attuale secondo la quale la responsabilità è del Cantone di domicilio del debitore, questa regolamentazione ha il vantaggio che in caso di cambiamento di Cantone di domicilio da parte del beneficiario del mutuo non vi sono problemi né spese amministrative supplementari.

Poiché i Cantoni oltre alla responsabilità legale devono sopportare eventuali perdite derivanti da mutui da essi assegnati, il rischio finanziario è sufficiente per incitarli a prendere tutte le misure necessarie per evitare perdite o per realizzare l'importo dovuto.

Non possono essere esclusi casi di particolare rigore, ad esempio quello di un Cantone che non è più in grado di adempiere gli obblighi derivanti da una perdita. Nell'ipotesi di tali situazioni, il capoverso 3 prevede che il nostro Collegio possa ridurre la responsabilità del Cantone o rinunciare a farla valere. Il trasferimento del potere decisionale al nostro Collegio e la formulazione «nei casi di particolare rigore» esprimono il carattere eccezionale della rinuncia della Confederazione ai suoi diritti.

Art. 14 Modalità di pagamento

La legge prevede che spetti al DFEP emanare direttive che disciplinano l'organizzazione e le modalità di pagamento. Si tratta qui in primo luogo di questioni tecniche ed organizzative in relazione con il pagamento e il rimborso dei mutui di aiuto agli investimenti. Vista la ben sviluppata applicazione informatica già a disposizione dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro si pensa ad una soluzione unica in rete per Confederazione e Cantoni.

Art. 15 Fondo di aiuto agli investimenti

Il capoverso 1 è la base giuridica formale per l'istituzione di un fondo destinato al finanziamento dell'aiuto agli investimenti. Il Fondo di aiuto agli investimenti è stato istituito nel 1974 e dotato di un capitale iniziale di 500 milioni di franchi. Nell'ambito delle misure destinate a incrementare l'adattabilità dell'econo-

mia svizzera a medio e lungo termine⁴⁹⁾, il decreto federale del 26 settembre 1984 su ulteriori versamenti al Fondo di aiuto agli investimenti ha dato luogo ad un primo aumento di 300 milioni di franchi a favore del fondo, il cui capitale è così passato a 800 milioni di franchi. Un secondo aumento di 800 milioni di franchi da versare entro l'anno 2000, basato sul decreto federale del 3 ottobre 1991, ha portato il fondo a 1,6 miliardi franchi. Nell'ambito delle misure di risanamento del 1993, il decreto federale del 3 marzo 1994, ha prorogato di 3 anni, fino all'anno 2003, la scadenza di versamento al fondo. Il 21 febbraio 1996, il Consiglio federale ha poi deciso di proporre alle Camere la proroga dei versamenti fino al 2005. Dei restanti mezzi della Confederazione destinati al Fondo di aiuto agli investimenti; nei prossimi 10 anni 70 milioni di franchi saranno impiegati per finanziare le misure previste nel decreto federale concernente provvedimenti a sostegno di cambiamenti strutturali in ambiente rurale (cfr. n. 222).

I rimborsi dei mutui, gli interessi percepiti e le eventuali garanzie a carico dei Cantoni e di terzi (Comuni, fideiussori privati, ecc.) – complessivamente fra i 50 ed i 60 milioni di franchi l'anno – vanno nuovamente accreditati al Fondo d'aiuto agli investimenti.

I mezzi che verranno così annualmente messi a disposizione del fondo insieme alle somme versate dalla Confederazione saranno sufficienti per garantire a medio termine la continuità dell'aiuto agli investimenti. Nei prossimi anni l'esecuzione dell'aiuto agli investimenti non dovrebbe quindi rappresentare un onere finanziario supplementare per la Confederazione. Una volta scaduto il decreto federale del 3 ottobre 1991 ulteriori conferimenti dovranno essere richiesti, se necessario, attraverso il preventivo ordinario.

217.3 Organizzazione e attività delle regioni e loro finanziamento

Art. 16 Enti regionali per lo sviluppo

La realizzazione del programma di sviluppo dev'essere assicurata da un ente per lo sviluppo responsabile per l'intera regione, che disponga delle necessarie strutture e competenze⁵⁰⁾. Le esperienze hanno mostrato che le prestazioni richieste agli enti regionali per lo sviluppo in virtù dell'attuale LIM nonché i compiti connessi alla gestione di una regione (elaborazione e realizzazione dei programmi di sviluppo, verifica delle richieste di aiuto agli investimenti, compiti di coordinamento e relazioni pubbliche) sono diversificati e difficili. Per tali motivi alla fine degli anni Settanta le regioni hanno iniziato, con il sostegno della Confederazione e dei Cantoni, a istituire segretariati regionali.

Con il progetto di promovimento e la suddivisione del lavoro cui si tende con la nuova LIM il campo d'attività degli enti regionali si amplierà ulteriormente (elaborazione e aggiornamento dei programmi di realizzazione pluriennali, introduzione di misure volte a sorvegliare la realizzazione dei progetti, verifiche), mentre con il decentramento dell'esecuzione le loro competenze vengono am-

⁴⁹⁾ Messaggio del 6 luglio 1983 su provvedimenti incrementanti l'adattabilità dell'economia svizzera a medio e lungo termine (FF 1983 III 385).

⁵⁰⁾ Cfr. messaggio del 16 maggio 1973 concernente l'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (FF 1973 I 1347).

pliate. Ai fini di una buona esecuzione appare pertanto opportuno ancorare nella legge l'istituzione di segretariati regionali.

Art. 17 Programmi di sviluppo

Il programma di sviluppo è uno strumento adeguato per mettere in pratica una politica di sviluppo messa a punto in comune: contiene gli obiettivi di sviluppo cui si mira, vaglia i potenziali di sviluppo da promuovere e indica le misure e le azioni necessarie dal profilo dell'organizzazione e della costruzione affinché gli obiettivi possano essere realizzati. Insieme al programma di realizzazione pluriennale serve quale base per il promovimento ed il coordinamento delle diverse attività interregionali degli enti pubblici e delle organizzazioni private o dei privati nonché della valutazione delle richieste di aiuto agli investimenti.

In virtù delle buone esperienze fatte sinora con i programmi di sviluppo nella nuova LIM occorre mantenere l'obbligo della messa a punto di detti programmi. Inoltre gli enti regionali per lo sviluppo sono tenuti anche a sorvegliare la loro realizzazione per mezzo di provvedimenti adeguati.

Le esigenze relative alla messa a punto dei programmi di sviluppo sono disciplinate nelle direttive del DFEP del 1989.

La pianificazione del territorio è lo strumento attraverso il quale vengono coordinate le attività che interessano lo spazio. Nei piani direttori dei Cantoni sono contenuti disciplinamenti vincolanti per le autorità, nei piani d'utilizzazione dei Comuni disciplinamenti vincolanti per i proprietari fondiari. Di conseguenza gli strumenti di pianificazione del territorio sono ideali per realizzare nello spazio le idee e i progetti di politica dello sviluppo. La condizione è però che il programma regionale di sviluppo sia concordato per tempo con il piano direttore del Cantone e della regione (se ve n'è uno) e viceversa. Con questa realizzazione sul territorio le possibilità di attuazione dei programmi di sviluppo vengono aumentate nella misura in cui le condizioni marginali dei piani d'utilizzazione concorrono in misura determinante a definire le attività di promovimento dello sviluppo. In questo senso va intesa la concordanza con i piani direttori richiesta nel capoverso 3. Conformemente alla legge sulla pianificazione del territorio i piani direttori devono dal canto loro tener conto dei programmi regionali di sviluppo. Siccome ogni Cantone ha una situazione particolare e disciplinamenti amministrativi specifici, è opportuno che siano i cantoni a decidere la maniera in cui la concordanza deve avvenire. Rientra inoltre nella loro competenza esigere che i programmi regionali di sviluppo vengano concordati con altri strumenti di pianificazione cantonale (p. es. programmi di sviluppo cantonali o linee direttive).

Con il decentramento delle competenze d'esecuzione oltre ai Cantoni anche le regioni hanno una responsabilità maggiore per quanto concerne la conformità dei programmi agli obiettivi e l'impiego efficace dei mezzi. Per tale motivo devono poter disporre di misure efficaci⁵¹⁾ che consentano loro di:

⁵¹⁾ Su iniziativa del Dipartimento federale delle finanze il BWI del Politecnico federale di Zurigo, in collaborazione con l'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro ha condotto un'inchiesta per determinare se nel settore dell'aiuto agli investimenti sia possibile introdurre un sistema di controlling. I risultati dello studio hanno mostrato che detto controllo è possibile ed anche opportuno.

Una documentazione sarà messa a disposizione delle regioni per loro informazione.

- scegliere le misure e i programmi da realizzare e da promuovere in conformità con gli obiettivi;
- analizzare l'efficacia delle misure ed il loro grado di raggiungimento dell'obiettivo quale base per decisioni strategiche; nonché
- valutare sistematicamente i risultati e le esperienze.

I risultati e le esperienze ottenuti con dette misure di controllo consentono alle regioni non soltanto di guidare lo sviluppo regionale verso gli obiettivi prefissati e di assegnare i mezzi in base agli effetti bensì facilitano loro anche la rielaborazione dei programmi di sviluppo, la messa a punto dei piani d'azione nonché la realizzazione e l'aggiornamento dei programmi di realizzazione pluriennali. Possono servire anche quale base per l'introduzione di una perequazione regionale funzionale.

Art. 18 Programma di realizzazione pluriennale

Nell'ambito della revisione della LIM l'importanza dei programmi di sviluppo dev'essere rivalutata. Devono essere integrati maggiormente nei processi di decisione (assegnazione dei mezzi di aiuto allo sviluppo, scelta dei progetti da promuovere) ed essere presi come base per l'azione a livello regionale. A tale scopo gli enti regionali per lo sviluppo devono mettere a punto un programma di realizzazione pluriennale sulla scorta del programma regionale di sviluppo, dei piani e dei fogli d'azione nonché dei programmi d'investimento (cpv. 1). Detto programma di realizzazione pluriennale dev'essere aggiornato una volta all'anno e contenere gli elementi seguenti:

1. Una panoramica sui settori che devono essere promossi prioritariamente. Queste priorità potrebbero essere le seguenti:
 - miglioramento dell'offerta infrastrutturale per il turismo estivo in quelle parti di regioni che dipendono interamente dal turismo invernale;
 - miglioramento della qualità d'insediamento per le aziende industriali e artigianali nel centro regionale ed in altri centri adeguati.
2. Sulla scorta dei piani e dei fogli d'azione contenuti nel programma di sviluppo, un elenco delle attività che la regione o il suo segretariato intendono svolgere prioritariamente.
3. Una panoramica dei Comuni o delle parti di regioni che per la conservazione, il rinnovamento e l'ampliamento del loro approvvigionamento infrastrutturale di base dipendono ancora dall'aiuto agli investimenti. La necessità di questo aiuto dev'essere motivata con chiarezza sulla base di criteri finanziari e fiscali (gettito fiscale, onere fiscale, grado d'indebitamento ecc.) e tenendo conto delle prestazioni della perequazione finanziaria. L'aiuto agli investimenti non deve determinare, né direttamente né indirettamente, un alleggerimento dei Cantoni per quanto concerne le loro prestazioni relative alla perequazione finanziaria.

Art. 19 Aiuti finanziari

Le regioni di sviluppo dispongono di mezzi finanziari modesti. I costi di gestione per il segretariato sono coperti tramite contributi dei Comuni, dei Can-

toni e della Confederazione. Per garantire il funzionamento dei segretariati regionali, questi contributi sono di vitale importanza.

Questo articolo definisce le prestazioni delle regioni che danno diritto ai contributi della Confederazione. Si tratta soprattutto dell'elaborazione e della revisione di programmi regionali di sviluppo (inclusi i programmi di investimento, i programmi di realizzazione pluriennali ed eventuali mandati ad esperti per l'approfondimento di alcuni settori prioritari), nonché di lavori legati alla loro realizzazione (lett. a-c).

Questi importanti compiti richiedono una qualifica sempre migliore dei segretariati regionali. È quindi molto importante che la Confederazione promuova ogni anno, tramite la concessione di fondi, programmi di formazione di base e di perfezionamento per questi responsabili dell'esecuzione nonché per eventuali altre cerchie interessate delle regioni (lett. d).

Nell'interesse di un ulteriore sviluppo della regione montana come unità funzionale è di grande importanza l'aiuto finanziario a favore dello scambio di esperienze e di informazioni a livello interregionale, della creazione di reti interregionali di cooperazione per trovare soluzioni ai problemi di tipo sopraregionali e a favore di altre forme di cooperazione interregionale (lett. e).

Per le prestazioni di cui alle lettere a-e la Confederazione accorda contributi fino ad un massimo del 50 per cento dei costi. Non si può però far valere un diritto a questi aiuti.

I contributi della Confederazione devono essere concessi sotto forma di importi forfettari. Non devono pertanto più essere proporzionali ai costi necessari all'adempimento di un compito bensì tener conto delle prestazioni e delle attività fornite dall'ente regionale per lo sviluppo e dal suo segretariato o da periti e organizzazioni.

Art. 20 Determinazione e versamento

Il capoverso 1 prevede che i contributi contemplati dall'articolo 19 lettere a-c siano stabiliti ed erogati dai Cantoni. Le regioni che, oltre alle prestazioni minime previste dalla legge (elaborazione dei programmi di sviluppo e dei programmi di realizzazione, verifica delle richieste di aiuto agli investimenti), offrono una vasta gamma di prestazioni, percepiranno contributi corrispondenti all'offerta.

I contributi accordati sulla base dell'articolo 19 capoverso 1 lettere d e e sono destinati alle prestazioni fornite da terzi per l'insieme delle regioni e per altre cerchie che si occupano di politica regionale (formazione e perfezionamento) o alla partecipazione ai costi di collettività sopraregionali che possono inglobare più regioni montane. Conviene pertanto lasciare alla Confederazione i compiti esecutivi concernenti questi contributi.

Art. 21 Partecipazione dei Cantoni

La politica regionale è un compito comune della Confederazione e dei Cantoni. Il finanziamento congiunto è quindi indicato. Di questo aspetto tiene conto il presente articolo, che prescrive che il Cantone deve partecipare almeno con il

25 per cento al finanziamento delle prestazioni di cui all'articolo 19 capoverso 1. Tutte le prestazioni all'ente regionale di sviluppo e al suo segretariato fornite dal Cantone a vario titolo possono essere computate nel calcolo. Per la maggior parte dei Cantoni, la partecipazione finanziaria prevista dalle lettere a-c non costituirà problema, poiché già oggi versano contributi analoghi a favore delle regioni o dei segretariati regionali. È invece nuovo l'obbligo per i Cantoni di partecipare anche alle iniziative nel campo della formazione di base e del perfezionamento o ad altre prestazioni di terzi a favore delle regioni.

Art. 22 Finanziamento

I mezzi destinati al finanziamento dei contributi giusta l'articolo 19 capoverso 1 sono finanziati come finora attraverso il preventivo ordinario (cpv. 1).

L'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro fissa per ogni Cantone, entro i limiti dei crediti annui iscritti al bilancio, l'importo a sua disposizione per l'assegnazione e il versamento dei contributi giusta l'articolo 19 capoverso 1 lettere a-c. La procedura ed i criteri in base ai quali questi limiti cantonali devono essere fissati saranno disciplinati a livello di ordinanza.

Di norma i limiti di credito dovrebbero tuttavia essere composti dagli elementi seguenti:

- un importo di base con il quale possono essere sostenute le prestazioni di base delle regioni (realizzazione del programma di sviluppo, elaborazione e aggiornamento del programma di realizzazione pluriennale, esame preliminare delle richieste di aiuto agli investimenti). Questo viene stabilito sulla scorta delle dimensioni della regione (numero di abitanti e di Comuni);
- un importo con il quale possono essere rimborsati compiti e attività speciali che una regione fornisce a complemento delle prestazioni di base;
- un importo destinato al finanziamento della revisione dei programmi di sviluppo.

Si rinuncia a fissare detti limiti per legge affinché la procedura e i criteri possano essere adattati velocemente a nuove condizioni.

Ai Cantoni vengono versati ogni anno anticipi proporzionali ai limiti assegnati. I mezzi non utilizzati alla fine di un anno possono essere, durante tre anni, riportati all'anno seguente. Dopo quattro anni i Cantoni devono fornire informazioni dettagliate in merito all'impiego dei mezzi concessi loro sotto forma di anticipo. Questo disciplinamento intende ridurre al minimo l'onere amministrativo della Confederazione e dei Cantoni e dare una certa flessibilità all'esecuzione.

217.4 Esecuzione

Art. 23 Cantoni

Per evitare un doppio lavoro amministrativo l'esecuzione è delegata ai Cantoni, nella misura in cui essa non sia espressamente riservata alla Confederazione (art. 19 cpv. 1 lett. d e e).

Ai Cantoni è data piena libertà nell'organizzazione dei compiti loro assegnati. Tuttavia, nell'ambito di una valutazione dei risultati, ogni quattro anni sono tenuti a riferire alla Confederazione sull'esecuzione della legge (cpv. 2). Essi devono presentare una valutazione complessiva dell'evoluzione durante il periodo di osservazione e elencare i progetti e i programmi che sono stati realizzati nonché gli obiettivi di sviluppo che sono stati raggiunti.

Art. 24 Vigilanza della Confederazione

La Confederazione vigila sull'esecuzione della legge. Adotta le disposizioni necessarie allo svolgimento di questo compito e al coordinamento delle attività cantonali, asseconda i Cantoni consigliandoli e analizza sistematicamente le loro esperienze e le nuove conoscenze che essi hanno acquisito. Può fare ricorso a periti esterni.

217.5 Rimedi giuridici (art. 25)

Le decisioni dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro e le decisioni cantonali di ultima istanza sono impugnabili presso la Commissione di ricorso del Dipartimento federale dell'economia pubblica. Quest'ultima decide in modo definitivo poiché, sulla base dell'articolo 99 lettera h della legge federale di organizzazione giudiziaria del 16 dicembre 1943 (OG, RS 173.110), il ricorso di diritto amministrativo è irricevibile. Infatti, le decisioni prese dai Cantoni e dall'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro consistono segnatamente nella concessione o nel rifiuto di mutui o contributi, nei cui confronti non possono essere avanzate pretese legali.

217.6 Disposizioni finali

Art. 26 Diritto previgente: abrogazione

Con questo articolo è abrogata la vigente legge federale del 28 giugno 1974 sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane. Al suo posto entrerà in vigore la presente legge federale.

Art. 27 Referendum ed entrata in vigore

Trattandosi di una legge federale, il progetto sottostà al referendum facoltativo (cfr. art. 89 cpv. 2 Cost.). Il capoverso 2 ci abilita a fissare la data d'entrata in vigore della legge.

22 Decreto federale concernente il sostegno ai cambiamenti strutturali in ambiente rurale (REGIO PLUS)

221 Parte generale

221.1 Delimitazione dell'ambiente rurale

Si considerano zone rurali ai sensi del presente programma le regioni definite dalla legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM) e

le regioni rurali situate all'infuori delle regioni montane. La lista delle regioni LIM è allegata al disegno di revisione della LIM; quella delle regioni e dei Comuni rurali all'infuori delle regioni montane è invece allegata al disegno di decreto federale.

La delimitazione delle zone rurali corrisponde ai criteri definiti dall'OCSE nell'ambito del suo programma sullo sviluppo rurale e si applica a tutti i suoi Paesi membri. L'OCSE distingue tre diverse zone geografiche, ossia regioni a struttura prevalentemente rurale, regioni a struttura relativamente rurale e regioni prevalentemente urbane. Qui di seguito, in particolare nella parte relativa alle basi analitiche (allegato al messaggio), parleremo di regioni rurali, regioni semirurali e regioni urbane, oppure riuniremo le prime due categorie sotto la denominazione di «regioni rurali».

221.2 Compendio dell'analisi dei problemi e delle loro ripercussioni ai fini della politica regionale⁵²⁾

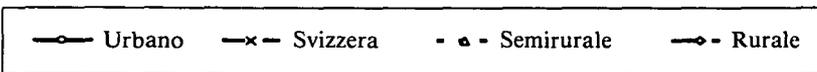
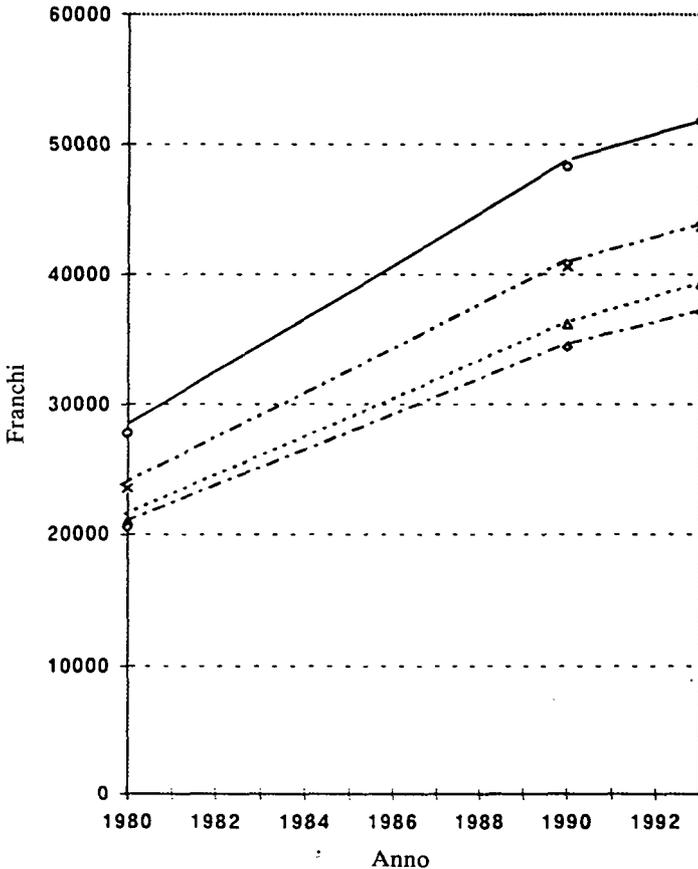
Le caratteristiche strutturali concernenti la popolazione, il mercato occupazionale e il benessere costituiscono parametri determinanti ai fini dell'analisi dell'economia regionale. Le analisi quantitative sull'evoluzione demografica 1980-1990 e sull'evoluzione dei posti di lavoro dal 1985 al 1991 non evidenziano, per questo periodo di tempo, alcun inconveniente grave a scapito dell'insieme delle regioni rurali della Svizzera rispetto alle regioni urbane. Questa valutazione va interpretata nel contesto dell'incremento della mobilità dei pendolari e quindi dell'evoluzione demografica positiva delle regioni rurali dal profilo dell'accessibilità dei centri nei quali le possibilità di impiego sono numerose.

L'analisi qualitativa della popolazione fornisce un'immagine lievemente diversa. Di norma sono le regioni rurali che presentano quote superiori alla media di cosiddetta «popolazione dipendente» (giovani e persone anziane). Nelle regioni rurali, la struttura di formazione della popolazione di oltre 15 anni di età tende ad una formazione di base e ad una formazione professionale piuttosto che a diplomi di studi o universitari superiori. È in questa peculiarità che occorre ravvisare e interpretare un'immagine delle diversità delle strutture regionali dell'impiego: i posti di lavoro nei quali il valore aggiunto è relativamente elevato si riscontrano soprattutto nelle regioni a forte densità di popolazione, mentre le regioni rurali sono caratterizzate da una più forte proporzione di settori di attività a debole valore aggiunto.

Infine, questi deficit strutturali delle regioni rurali si traducono nelle crescenti disparità del reddito nazionale pro capite. L'evoluzione disuguale di questo reddito nei gruppi di Cantoni «urbani», «semirurali» e «rurali» durante la fase di crescita degli anni Ottanta è rappresentata nel grafico 4.

⁵²⁾ L'allegato al presente messaggio presenta in modo dettagliato le caratteristiche strutturali delle regioni rurali, semirurali e urbane della Svizzera.

Reddito nazionale pro capite nel 1980, 1990 e 1993
Evoluzione per gruppi di Cantoni



Fonte: BFS

Lo scarto tra cifre assolute dei diversi gruppi è aumentato durante questo periodo, passando da 6727 franchi a 12 452 franchi tra i Cantoni urbani e quelli semirurali e da 7216 franchi a 14 591 franchi tra i Cantoni urbani e quelli rurali.

È possibile interpretare questo grafico in diversi modi. Si può partire dall'idea che anche il reddito nazionale pro capite del gruppo dei Cantoni rurali sia aumentato in media del 4,7 per cento all'anno durante il periodo in rassegna e che pertanto non c'è una particolare necessità di intervenire sul piano della po-

litica regionale⁵³). Oppure si può dirigere la propria attenzione sulla crescita continua delle disparità assolute e trarne conclusioni contrarie.

L'ambiente rurale nella regione delle Alpi, dell'Altipiano e del Giura comprende il 40 per cento della popolazione, ripartito sull'80 per cento della superficie del Paese. L'evoluzione positiva dei dati demografici di talune regioni nel corso degli ultimi anni non è dovuta ad un rafforzamento corrispondente della capacità economica regionale; le ripercussioni si sono tradotte in distanze sempre maggiori tra il domicilio ed il luogo di lavoro e quindi nella prospettiva di un aumento della mobilità spaziale. I dati economici delle regioni rurali indicano invece una perdita di impieghi e un calo del livello di benessere.

Nelle condizioni attuali, dove grazie alla riforme intraprese a livello di politica federale si sta delineando un nuovo mutamento strutturale nelle regioni rurali, occorre sorvegliare l'evoluzione di questo nuovo divario di disparità economiche e di prosperità tra città e campagna. Pur avendo contribuito indirettamente alla crescita del reddito nelle regioni rurali, il promovimento attivo della mobilità spaziale non può essere oggetto di un programma duraturo di organizzazione del territorio. I compiti attuali - che nel nostro Paese risultano a tutti i livelli dall'evoluzione dell'habitat e dalla mobilità - sono infatti già troppo onerosi in questo momento. Un supplemento di compiti comporterebbe a lungo andare il rischio di porre in forse il nostro Stato federalista.

Il nostro Collegio è parimenti conscio del fatto che in Svizzera il 60 per cento circa della popolazione risiede sul 20 per cento del territorio; questa concentrazione concerne precipuamente le regioni dell'Altipiano. Le politiche settoriali con ripercussioni sull'organizzazione del territorio sono viepiù confrontate con la necessità di intervenire in queste regioni del nostro Paese a densità demografica elevata. Il costo ingente di allacciamento interno ed esterno dei centri, le relazioni difficili tra città e campagna circostante (p. es. nel settore della perequazione degli utili e dei profitti, della politica di formazione e della politica culturale, dei problemi ambientali, come pure del mercato immobiliare e dell'alloggio, ostacolato da prezzi molto elevati), nonché l'evoluzione sociale nelle città e la segmentazione della società dovuta a tutti questi fattori sono dati di fatti attualmente riconosciuti come sfide che il nostro Paese deve affrontare.

Lo Stato federale assume una parte di responsabilità nella ricerca di soluzioni e nell'attuazione di questi compiti, visto che a lunga scadenza soltanto un sistema urbano funzionale potrà garantire la posizione della Svizzera nella concorrenza internazionale. Questa corresponsabilità deve essere esercitata soprattutto nell'attuazione dei compiti di politica settoriale.

Nel sottolineare l'importanza di un sistema urbano efficiente ai fini dello sviluppo delle regioni rurali, il nostro Collegio riconosce che anche le regioni rurali devono fornire contributi essenziali alla competitività della nostra economia nazionale. Tali prestazioni sono fornite dal turismo, dalle piccole e medie imprese esportatrici, direttamente sul mercato oppure, indirettamente, per il

⁵³ Lo studio dei professori sangallesi Hauser e Graf sulle ripercussioni regionali del GATT ha evidenziato che tutte le regioni registrerebbero un aumento di crescita consecutivo a questo trattato. Questo aspetto potrebbe nonostante tutto aggravare le disparità da una regione all'altra, ma ne è stato insufficientemente tenuto conto.

tramite del loro ruolo di sottoappaltatori dell'economia dei centri e di ambiente culturale, di compensazione e di ristoro per la popolazione urbana. Il progetto di un programma d'azione interdisciplinare, volto ad accompagnare il mutamento strutturale in ambiente rurale, trae la sua fonte da queste riflessioni e non si fonda su un'idea di antagonismo tra città e campagna.

221.3 Possibilità future di sviluppo in ambiente rurale

Il principale punto di partenza per lo sviluppo o il rafforzamento delle regioni rimane sempre ed ovunque l'esistenza di risorse e di condizioni-quadro, come pure il loro radicamento nelle strutture sociali ed economiche.

Tenuto conto della diversità delle situazioni, non si può fornire una risposta generale su come le condizioni preliminari allo sviluppo si presentino in ambiente rurale. Nondimeno, per allestire un programma di incentivazione, si può partire dall'idea che in queste regioni le risorse umane e le altre risorse sono presenti e che attualmente non sono utilizzate oppure sono male sfruttate.

In ambiente rurale la principale risorsa naturale è da sempre l'esistenza di paesaggi relativamente intatti e attraenti che si prestano in diversi modi alle più varie funzioni: fornitura di acqua, zona di produzione per l'agricoltura, la silvicoltura e l'industria del legno, zona di ristoro e di svago.

Nell'agricoltura, settore attualmente particolarmente esposto ai mutamenti strutturali, occorrerà sfruttare i potenziali e orientare la produzione sulla domanda rispettando l'ambiente. Il margine di manovra dell'agricoltura consiste soprattutto nell'utilizzazione ottimale dei fattori di produzione e nei risparmi sui costi (utilizzazione in comune di macchinari da parte di più aziende, comunità di esercizio, divisione del lavoro e specializzazione, ecc.).

Anche se la trasformazione dei prodotti e la commercializzazione diretta non costituiscono il toccasana dell'agricoltura, queste soluzioni rappresentano comunque per un grande numero di agricoltori una possibilità di conservare a lungo andare la loro azienda.

Nonostante tutte le difficoltà (calo del prezzo del legname a causa delle importazioni a buon mercato, deterioramento dello stato di salute delle foreste, ecc.) sussistono nella silvicoltura e nell'industria del legno potenziali non ancora sfruttati. È per esempio possibile lavorare il legno e utilizzare l'alto potenziale energetico del legno (trucioli) nella regione stessa.

Anche il turismo rurale è promettente nel senso di uno sviluppo durevole. Infatti la tendenza attuale a viaggi più frequenti ma meno lunghi, l'attrattiva di luoghi rimasti intatti agli occhi dei cittadini, l'aspirazione ad una vita sana sono alcuni dei fattori che favoriscono un'estensione di questa forma di turismo (p. es. le vacanze alla fattoria) all'infuori delle regioni alpine. Come già nel caso dell'insieme dell'economia, occorre anche qui proporre ad una clientela sempre più esigente prodotti nuovi (innovazioni) per il tramite di abili campagne pubblicitarie (offerte inusitate e combinate).

Il turismo rurale può offrire una vera e propria diversificazione all'agricoltura, che vi trova mercati di smercio per i prodotti locali e regionali. Grazie a mode-

sti investimenti diretti e ad un elevato effetto moltiplicatore, è possibile creare nuove fonti di reddito e nuovi impieghi per la popolazione locale, circostanza che consente di attenuare il mutamento strutturale dell'agricoltura.

Per quanto concerne le regioni di montagna propriamente dette, dove il potenziale di crescita quantitativa del turismo è molto limitato, sono soprattutto i miglioramenti qualitativi orientati sul turismo che offrono buone prospettive di sviluppo. A causa di taluni sfruttamenti eccessivi di ordine turistico e dei danni che ne risultano all'ambiente, è tuttavia indispensabile dare un nuovo orientamento che già si sta affermando. Un turismo forte crea posti di lavoro anche in altri settori (edilizia, commercio al dettaglio, ecc.) e soprattutto numerose possibilità di attività accessorie per l'agricoltura. Bisognerebbe trarre pienamente profitto da tutte queste possibilità.

Nelle regioni rurali esiste un numero di piccole e medie aziende superiore a quello della media svizzera. In un'epoca di mutamenti prolungati a livello tecnologico ed economico, questa categoria di aziende di dimensioni ridotte costituisce per l'appunto una nuova «chance» per le regioni rurali. In considerazione delle loro strutture trasparenti, della rapidità con la quale possono gestire l'informazione e prendere le loro decisioni, della loro grande flessibilità, della capacità di offrire soluzioni su misura al posto di produzioni di massa e di occupare le nicchie di mercato, le piccole e medie aziende sono particolarmente adatte per reagire a questi mutamenti. Affinché queste possibilità sussistano anche in futuro, saranno necessarie talune ristrutturazioni e l'attuazione di nuove forme di cooperazione intensa e possibilmente intersettoriale tra imprese.

Affinché questi potenziali possano essere sfruttati occorrono parimenti risorse umane. Anche in questo caso le regioni rurali dispongono di una serie di vantaggi particolarmente adatti per stimolare la dinamica locale. Tali vantaggi sono costituiti segnatamente dal senso della collettività e della comunità, dalla volontà di qualità, da una manodopera rurale con un'elevata etica professionale, da maestranze motivate e con spirito di iniziativa se non addirittura con spirito imprenditoriale.

221.4 Il programma REGIO PLUS

221.41 Approccio

Il nostro Collegio è stato indotto a presentare il programma REGIO PLUS dalla constatazione che in futuro il mutamento strutturale si accentuerà in ambiente rurale, dal fatto che la Confederazione assume effettivamente una corresponsabilità nell'accettazione di queste sfide e dal convincimento che nelle regioni rurali esistono a livello dei diversi fattori di produzione potenziali da stimolare con misure di incentivazione.

Il programma ottempera a diverse strategie, frutto di studi scientifici realizzati nel corso degli ultimi anni nel campo della politica regionale e iscritti in una tendenza politica che si va affermando precipuamente nei Paesi dell'Europa del Nord e dell'Europa centrale.

Tenuto conto dell'evoluzione delle finanze pubbliche e dei limiti posti agli strumenti classici della politica regionale, quest'ultima deve ricercare soluzioni nuove. Una soluzione promettente si delinea nel senso che a tutti i livelli le autorità tentano di sviluppare meccanismi, strutture e sistemi piuttosto di operare importanti trasferimenti di fondi vincolati. Ne sono un esempio le strutture intese a promuovere la cooperazione e lo scambio di esperienze tra gli attori regionali oppure l'accesso a borse di informazione soprarregionali su temi come le «joint ventures», le possibilità di finanziamento o la cooperazione interregionale.

In questo caso l'elemento fondamentale è costituito dall'esistenza di reti locali e regionali basate su una salda collaborazione tra imprese e istituzioni che si prefiggono di migliorare la competitività della regione. Tali reti risultano dal principio di sviluppo endogeno. Il censimento delle possibilità di una regione diviene un compito permanente; l'analisi dei deficit non viene più effettuata per dimostrare che la regione ha bisogno di aiuto, bensì per trovare nuovi mezzi di sviluppo dei capisaldi esistenti.

Anche in ambiente rurale questo genere di reti non è un'invenzione odierna. Infatti se ne erano già costituite nel corso dell'ultimo secolo, per esempio sotto forma di cooperative agricole o di banche Raiffeisen, che corrispondevano a bisogni simili. Il loro futuro, delle reti nuove o di quelle vecchie, dipenderà dalla loro capacità di situarsi nei confronti della concorrenza regionale, nazionale ed internazionale, anche se sono unicamente orientate sul mercato regionale. Si noti inoltre che le reti sinora esistenti erano molto settoriali; in futuro un processo intersettoriale integrato e ampiamente associativo costituirà la sola garanzia di uno sviluppo positivo.

Pur essendo una condizione necessaria, l'esistenza di queste reti regionali non è una condizione sufficiente di riuscita. Occorre altresì che le informazioni e le esperienze possano essere scambiate in un ambito geografico più vasto. L'Unione europea incoraggia da qualche anno le iniziative nel campo dello sviluppo rurale attuando il suo programma LEADER, che dà ampio spazio allo scambio di informazione e di esperienze nell'insieme dell'Europa e al quale partecipano oltre 200 regioni. La rete, che funzionava inizialmente per il tramite di documenti scritti e di seminari, è ora stata completata con una struttura INTERNET denominata LEADERNET.

La sussidiarietà implica selettività. Pur ammettendo oggettivamente che il mutamento strutturale nell'agricoltura è stato l'elemento motore della concezione di REGIO PLUS, il programma non tende a sostituirsi alle misure di sostegno attuate sinora in questo settore e non è destinato a sostituire i pagamenti diretti alle imprese. A livello di politica agraria la Confederazione ha preso le necessarie precauzioni. Anche taluni Cantoni hanno adottato misure per fronteggiare questo mutamento strutturale. Nondimeno la maggior parte di questi futuri strumenti rientrano nell'ambito della politica agraria e non in quello della politica regionale; in altri termini il loro influsso sarà a livello di imprese, magari anche a livello di un settore, ma non intersettoriale.

Il programma REGIO PLUS è stato limitato a 70 milioni di franchi per motivi di conformità con il principio di sussidiarietà. La procedura di consultazione

ha evidenziato che il programma ha già sin d'ora suscitato speranze eccessive nelle regioni rurali. Per quanto concerne il promovimento di progetti, questo strumento intende unicamente dare impulsi. È la ragione per la quale occorre selezionare i progetti che hanno valore di modello, progetti che, per questo medesimo motivo, saranno sostenuti unicamente durante la loro delicata fase di avvio. Le esperienze cumulate all'estero mostrano che per queste reti di cooperazione la tappa cruciale si situa al momento del passaggio dall'idea all'atto, ossia nella fase di concezione, quando si tratta di prestazioni preliminari che non sono sfruttabili dal profilo commerciale.

Un elemento essenziale del programma consisterà inoltre nell'integrazione di questi progetti regionali in una rete nazionale di scambio di informazioni e di esperienze, ed eventualmente nel loro raccordo alla rete LEADERNET. Si tratta infatti dell'unico mezzo per far conoscere esempi degni di imitazione, di trarre profitto delle esperienze positive cumulate altrove e di non ripetere errori già commessi. Uno dei compiti importanti della Confederazione nell'ambito di questo programma sarà il promovimento dell'attuazione e del funzionamento di una simile rete.

221.42 Valutazione dell'avamprogetto del programma da parte dell'OCSE

Dal 1961, un gruppo di lavoro è stato incaricato dal Consiglio dell'OCSE di occuparsi dell'ambiente rurale, visto che il superamento del mutamento strutturale in queste regioni è stato riconosciuto come compito di questa organizzazione. Affinché la Svizzera - che partecipa attivamente a questo programma dell'OCSE - potesse fondarsi su esperienze a livello internazionale, il nostro Collegio ha sottoposto per valutazione preliminare all'OCSE l'avamprogetto del programma REGIO PLUS. Un gruppo di esperti dell'OCSE ha valutato una documentazione dettagliata e ha soggiornato nell'estate del 1994 durante una settimana in Svizzera in diverse regioni del Giura, dell'Altipiano e delle Alpi. Diversi colloqui con i responsabili regionali gli hanno consentito di farsi un'idea dei compiti futuri.

I risultati di questa valutazione sono stati pubblicati in un rapporto presentato nell'aprile del 1995⁵⁴⁾. Il giudizio dell'OCSE sull'avamprogetto di programma è il seguente (estratto del compendio del rapporto):

«Come negli altri Paesi dell'OCSE, tenuto conto del futuro adeguamento strutturale del settore agricolo e della tendenza alla concentrazione spaziale dell'industria e dei servizi, lo sviluppo delle zone rurali svizzere necessita l'attuazione di adeguate misure strutturali. I problemi e le sfide dello sviluppo rurale non si presentano tuttavia in forma semplice ed uniforme, bensì sotto aspetti molteplici e diversi. Essi devono indubbiamente essere affrontati localmente a causa della loro specificità, inserendoli nondimeno nel loro contesto regionale rispettivo e tenendo conto della crescente integrazione delle zone rurali nell'economia nazionale ed internazionale.

⁵⁴⁾ OCSE, Gruppo del Consiglio per lo sviluppo rurale. Esame della politica svizzera da parte dell'OCSE, Parigi 1995.

Una moderna politica di sviluppo rurale deve pertanto essere concepita in funzione di tutti i suoi aspetti - settoriali e territoriali - in una prospettiva che superi le frontiere. Le iniziative di sviluppo devono provenire «dalla base» e risultare dalla collaborazione di interlocutori privati e pubblici. Essi necessitano comunque di un ambito ordinato in modo coerente per poter così corrispondere agli obiettivi economici generali. È per il tramite di una rete di iniziative locali e regionali che si potranno migliorare le possibilità di successo e favorire le loro sinergie.

Tenuto conto della situazione attuale e della tendenza alla globalizzazione che si delinea, la Confederazione deve contribuire alla sistemazione di un simile ambito generale per lo sviluppo delle regioni rurali della Svizzera. Inoltre, nella misura in cui talune politiche settoriali della Confederazione hanno un influsso sulle zone rurali, essa ha una parte di responsabilità nella collaborazione attiva ai fini della soluzione dei problemi rurali.

La politica nei confronti delle regioni rurali va elaborata dal profilo dell'economia di mercato e delle prospettive economiche e sociali globali. Essa non deve servire unicamente a una strategia di redistribuzione, bensì puntare decisamente al miglioramento dell'efficienza allocativa per il tramite di un migliore sfruttamento dei potenziali di sviluppo specifico delle diverse regioni.

Se si intende raggiungere uno sviluppo durevole, occorre parimenti tenere conto della protezione della natura e dell'ambiente, nonché della preservazione del retaggio culturale. La grande diversità dei paesaggi culturali svizzeri costituisce un importante capitale non soltanto dal profilo ecologico, ma anche da quello economico: un capitale che occorre proteggere, utilizzare con parsimonia e valorizzare in modo che le popolazioni rurali possano continuare a vivere e lavorare nelle loro zone.

Il programma REGIO PLUS è concepito come programma multidisciplinare di stimolo fondato sui criteri dell'economia di mercato. Esso tenta di dare alla politica rurale una dimensione corrispondente all'evoluzione delle condizioni nazionali ed internazionali. Soprattutto esso si iscrive in una serie di iniziative analoghe negli altri Paesi membri dell'OCSE e riveste quindi anche grande interesse dal profilo internazionale. Il programma va comunque inteso come elemento complementare dell'attuale arsenale della politica regionale della Svizzera. Nel caso contrario si correrebbe il rischio di suscitare troppe attese e di deluderle.

REGIO PLUS si fonda su una valutazione della situazione e delle prospettive di sviluppo territoriale che corrisponde quanto al fondo ai risultati dei lavori del programma di sviluppo rurale dell'OCSE. Esso sottolinea la complessità e la sovrapposizione dei molteplici problemi delle zone rurali, fidando comunque nella diversità dei loro potenziali. Riconosce la superiorità di un approccio territoriale al di là dei settori che - oltre agli aspetti economici e sociali (crescita e impiego) - integri parimenti la dimensione ecologica e culturale (preservazione e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale). Esso condivide il convincimento che il successo di una politica di sviluppo rurale necessita la definizione di un ambito nazionale e la sistemazione di una rete di iniziative locali e regionali scaturite «dalla base» affinché possano fornire la dinamica e l'efficienza necessarie.

Benché l'aspetto finanziario non abbia il primato nello spirito del programma, quest'ultimo non potrà essere attuato senza un minimo di mezzi. REGIO PLUS non costituisce infatti un strumento di redistribuzione di fondi a imprese private, bensì un tentativo promettente di garantire alle regioni rurali prospettive positive per il futuro stimolando gli spiriti e le idee, sviluppando concetti regionali specifici e promovendo la collaborazione concreta sul terreno (...).

I potenziali delle zone rurali svizzere, caratterizzati dalla bellezza del loro paesaggio culturale, dal loro ambiente intatto, dall'attrattiva delle loro località e dall'efficienza delle loro infrastrutture, come pure dall'elevata qualificazione di abitanti profondamente radicati alle loro origini, costituiscono capisaldi unici dell'economia svizzera che si tratta di meglio sfruttare per il bene di tutto il Paese, avviando un rinnovamento orientato sui principi dell'economia di mercato. In questo contesto il programma REGIO PLUS costituisce un trampolino promettente. La volontà affermata da tutti gli interlocutori di contribuire al successo di REGIO PLUS e della politica di sviluppo rurale della Svizzera è un segno incoraggiante per il futuro».

A prescindere da questa valutazione generale, il rapporto contiene una serie di raccomandazioni in merito ai complementi e ai correttivi al programma. Nella versione rimaneggiata di REGIO PLUS si è tenuto conto di queste raccomandazioni nella misura in cui i cambiamenti proposti erano determinanti ai fini del programma stesso e non della sua attuazione ulteriore. Si noti nondimeno che anche per quanto concerne questa fase ulteriore, la valutazione effettuata dall'OCSE ha fornito preziose informazioni.

221.5 Contenuto e forma del decreto federale

Una base legale è indispensabile affinché la Confederazione possa versare i sussidi previsti. Visto che le misure sono limitate nel tempo, conformemente all'articolo 6 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11) è opportuno scegliere la forma del decreto federale di obbligatorietà generale.

222 Commento dei singoli articoli

Art. 1 Scopo

La Confederazione intende sostenere in ambiente rurale adeguamenti strutturali dettati dal regresso probabile del settore primario indotto dalle riforme della politica agraria. Oltre alla politica agraria, altri compiti che rientrano nell'ambito di competenza della Confederazione (trasporti pubblici, poste e telecomunicazioni, esercito) e si trovano attualmente in una fase di mutamenti profondi hanno considerevolmente inciso sulle strutture delle regioni rurali. La Confederazione assume pertanto una parte di responsabilità nel sostegno che va fornito a queste regioni per consentire loro di adeguarsi ai nuovi imperativi dell'economia di mercato.

Il programma REGIO PLUS non ha lo scopo di bloccare il mutamento strutturale. La Confederazione è convinta che nelle regioni rurali esistono peculiarità

e potenziali specifici di sviluppo che non sono ancora sfruttati o che lo sono insufficientemente. A titolo d'esempio si possono citare il turismo rurale, talune forme di cooperazione tra il settore industriale e quello artigianale o la valorizzazione e la commercializzazione di prodotti locale e regionali. Nelle regioni ancora intatte, questi potenziali costituiscono un vero e proprio vantaggio di cui può beneficiare l'economia svizzera, vantaggio che deve ora essere sfruttato a profitto di tutto il Paese, nel senso di una rivitalizzazione dell'economia di mercato.

Per trarre il massimo profitto da questi potenziali, occorre disporre di conoscenze e dei capitali indispensabili, come pure istituire nuove forme di collaborazione tra il settore pubblico e quello privato e all'interno di ciascuno di questi settori, ossia reti locali, regionali e interregionali di cooperazione. Attualmente, la collaborazione intersettoriale è poco diffusa in ambiente rurale. Il programma REGIO PLUS si prefigge di incoraggiare queste forme di cooperazione e questi progetti per il tramite di misure di stimolo, nel senso di un aiuto iniziale, e di mobilitare in tal modo le capacità e i potenziali che vi sono insiti. Il programma comprende un ulteriore elemento indispensabile, destinato a promuovere gli effetti di sinergia e di diffusione: il raccordo di questi progetti alla rete nazionale o eventualmente internazionale di scambio di informazioni, di conoscenze e di esperienze. Il programma REGIO PLUS è limitato ad una durata di dieci anni e sarà sottoposto ad una valutazione.

Art. 2 Ambiente rurale

Capoverso 1: Il decreto federale dovrà essere applicato in ambiente rurale in modo dinamico e flessibile ovunque verranno identificati sfide e problemi regionali. Il campo d'applicazione territoriale non si limita pertanto come sinora alla sola regione di montagna definita attualmente nel contesto della LIM, bensì è esteso ad altre regioni rurali (cfr. l'allegato al presente disegno di decreto federale). Rispetto all'attuale territorio comprensivo delle regioni che beneficiano dell'aiuto previsto dalla LIM, si tratta di un'estensione geografica del 14 per cento circa. Tutte le regioni urbane e la maggior parte delle agglomerazioni di media grandezza sono escluse dal campo di applicazione territoriale.

Ai fini dell'attuazione del programma REGIO PLUS si applica la nozione di «zona di sviluppo potenziale» definita al numero 124. Nella fattispecie, i principi di sussidiarietà e di selettività nell'utilizzazione dello strumento non vengono applicati nel senso di una limitazione ad uno spazio limitato, bensì in funzione di altri criteri. Il criterio generale è il credito quadro limitato che viene proposto. I criteri di selezione dei progetti sono illustrati nel commento relativo all'articolo 3.

La regione rurale è definita in funzione degli indicatori che l'OCSE applica ai suoi Stati membri. Come precisato nel numero 221.1, l'OCSE distingue tre categorie di zone o regioni, ossia «regioni a struttura prevalentemente rurale», «regioni a struttura relativamente rurale» e «regioni prevalentemente urbane». Nel presente rapporto parliamo di «regioni rurali», di «regioni semi-rurali» e di «regioni urbane» e raggruppiamo le due prime categorie sotto la denominazione «rurale», utilizzando per la terza la denominazione «zona (o regione) urbana».

La distinzione fra queste tre categorie viene operata in funzione della densità di insediamento, espressa in abitanti per km². L'attribuzione di una regione a una delle tre categorie si fonda sulla percentuale di abitanti che vivono nei Comuni di oltre 150 abitanti per km²:

- regioni rurali: meno del 50 per cento degli abitanti vivono in Comuni di oltre 150 abitanti per km²;
- regioni semi-rurali: tra il 50 e l'85 per cento degli abitanti in Comuni di oltre 150 abitanti per km²;
- regioni urbane: oltre l'85 per cento degli abitanti vivono in Comuni di oltre 150 abitanti per km².

A livello regionale la delimitazione è fondata sulle regioni MS, composte di cosiddette regioni di sistemazione e di regioni di montagna nell'ambito del programma nazionale di ricerca «Problemi regionali della Svizzera» (PNR 5). MS sta per «mobilità spaziale», dato che questa regionalizzazione è apparsa per la prima volta in un progetto di ricerca sulla mobilità spaziale ed è stata inserita negli anni Ottanta nell'elenco delle suddivisioni del territorio dell'Ufficio federale di statistica. Attualmente le regioni MS possono essere considerate come le più importanti entità analitiche della Svizzera a livello microregionale. La suddivisione della Svizzera in regioni MS comprende 106 regioni, poco differenziate dal profilo della superficie e della densità demografica, che corrispondono di norma al «bacino di alimentazione» di una piccola località centrale, tenendo conto delle frontiere culturali e istituzionali.

Le regioni definite dalla legge sull'aiuto agli investimenti sono integrate nel campo di applicazione delle nuove misure di promovimento. Esse soddisfano tutti i criteri di ruralità stabiliti dall'OCSE.

Capoverso 2: Nell'ipotesi che vengano operate modificazioni del perimetro definito dalla legislazione federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna, tali cambiamenti non saranno senza effetto sulla delimitazione dell'ambiente rurale ai sensi del decreto federale concernente il sostegno ai cambiamenti strutturali in ambiente rurale, il cui articolo 2 capoverso 1 si riferisce in particolare alle regioni LIM. Per evitare per esempio che un Comune staccato da una regione LIM (cfr. il n. 217.1, commento dell'art. 2) esuli dal campo di applicazione del decreto federale, il nostro Collegio deve poter disporre della possibilità di modificare conseguentemente l'elenco allegato.

Art. 3 Progetti sussidiati

Possono beneficiare dei sussidi soltanto i progetti di natura organizzativa, concettuale o istituzionale. I progetti devono inoltre adempiere una serie di severe esigenze e presentare talune caratteristiche fondamentali: essi devono essere di tipo cooperativo, caratterizzati dal loro spirito novatore, dalla loro esemplarità e dalla loro capacità di stimolo, creare e garantire posti di lavoro, essere in sintonia con gli studi cantonali e regionali di pianificazione e essere conformi agli obiettivi della legislazione sulla protezione dell'ambiente e della pianificazione del territorio (lett. a, b, c, e, f). Essi devono altresì contribuire ad un migliore sfruttamento dei potenziali locali e regionali (lett. d). A tale scopo indichiamo qui di seguito alcuni esempi di settori che entrano in linea di conto per poter beneficiare di un sostegno finanziario.

Tenuto conto della diversità dei problemi e dei potenziali delle regioni rurali, abbiamo rinunciato a enumerare in modo esauriente i progetti che possono beneficiare dei sussidi. È unicamente in questo modo che può essere attuato un approccio «bottom-up», una «politica regionale dal basso» che avvantaggi i progetti innovativi e rimanga aperta e flessibile nei confronti di nuovi progetti non ancora noti.

Lettera a: Sono sostenuti unicamente i progetti attuati in forma cooperativa. Tale cooperazione può assumere forme molto variate: essa può essere istituita tra rami diversi del settore privato (p. es. l'agricoltura e il turismo), all'interno del settore pubblico oppure tra promotori di progetti del settore pubblico e del settore privato. Inoltre tali progetti di cooperazione possono essere di portata locale, regionale o interregionale. I beneficiari dell'aiuto federale possono essere persone fisiche o persone giuridiche, sia di diritto privato che di diritto pubblico.

Oltre che dalle risorse estremamente limitate della Confederazione, questa limitazione ai progetti innovativi, esemplari e su base cooperativa è anche motivata dal fatto che simili progetti contribuiscono potentemente al raggiungimento degli obiettivi della politica regionale e delle sinergie che ne derivano. Per simili progetti di collaborazione mancano spesso i necessari stimoli finanziari nella fase iniziale. Il programma di promovimento della Confederazione deve colmare questa lacuna e dare gli impulsi necessari.

Si è rinunciato al sostegno di singole aziende, visto che in talune regioni questo settore è parzialmente coperto dal decreto federale concernente le zone di risanamento economico, che rientra nelle misure adottate nel 1995 (cfr. il n. 111.6).

Lettera b: Per «valore di modello» bisogna intendere che per poter beneficiare dei sussidi in virtù del presente decreto, i progetti devono presentare taluni tratti fondamentali, ossia carattere innovatore in ambiente regionale, esemplarità e effetto di stimolo:

- Innovazione: per innovazione si intende l'attuazione di progetti nuovi e orientati sul futuro. Il carattere innovativo di un progetto può essere garantito in una determinata regione dal risultato che si intende raggiungere o dal modo di procedere (innovazione organizzativa e motivazione delle iniziative di sviluppo rurale). Il criterio «dell'innovazione» deve essere di volta in volta adeguato alle diverse situazioni che si possono incontrare nell'ambiente rurale svizzero.
- Esemplarità: i progetti devono stimolare attività analoghe da parte di terzi. Le esperienze acquisite nell'ambito di questi progetti devono essere rese accessibili anche ad altre persone interessate in Svizzera. A tale scopo, i lavori finanziati per il tramite del programma di promovimento dell'ambiente rurale sono portati alla conoscenza del pubblico attraverso appositi canali di informazione e le persone che li hanno eseguiti si impegnano a trasferire ad altri il loro know-how.
- Effetto di stimolo: i progetti devono perseguire uno sviluppo durevole e dinamico. Gli impulsi che ne derivano devono rendere possibile la continuazione dei provvedimenti oltre la durata di validità del decreto.

Anche se questa esigenza non è espressamente menzionata, è indispensabile che i responsabili dei progetti dispongano delle conoscenze specifiche necessarie all'organizzazione e all'attuazione del progetto. Il progetto deve corrispondere ad un bisogno effettivo e ci si deve sforzare di raggiungere la massima efficienza possibile.

Lettera c: Una delle più importanti esigenze che i progetti devono adempiere per poter beneficiare dell'aiuto finanziario in virtù di REGIO PLUS è la creazione di nuovi posti di lavoro o perlomeno la salvaguardia di quelli esistenti.

Lettera d: Per determinare i settori che devono beneficiare dell'aiuto, occorre tenere conto dei potenziali di sviluppo che, nelle zone rurali in questione, non sono sfruttati oppure lo sono insufficientemente.

Inoltre, l'aiuto previsto dal presente decreto si limita ai progetti di cooperazione che non hanno potuto sinora beneficiare di misure di promovimento e che in un prossimo futuro non potranno sollecitare l'aiuto finanziario della Confederazione (p. es. in virtù della legislazione sull'agricoltura o per il tramite di strumenti di promovimento del turismo: cfr. art. 4 cpv. 3). Non è pertanto possibile prendere in considerazione - come auspicato da talune cerchie consultate - progetti relativi alla protezione dell'ambiente e all'approvvigionamento energetico, dato che in questi settori esistono già numerosi strumenti d'aiuto a livello federale.

Occorre peraltro osservare che la scelta dei settori suscettibili di aiuto - e indicati a titolo esemplare in questa sede - è fondata sull'analisi dei potenziali e dei bisogni che figurano nei diversi programmi di sviluppo di regioni rurali, come pure sulle esperienze acquisite da numerosi Cantoni e uffici federali e, a livello internazionale, dall'OCSE e dall'Unione europea.

Una formula promettente nel senso di uno sviluppo durevole è il turismo rurale. Per poter beneficiare del sostegno concesso dalla Confederazione, le attività che entrano in considerazione sono per esempio le seguenti: organizzazione della comunicazione e dell'informazione turistiche (definizione di strategie di marketing, creazione di centri di informazione, redazione di opuscoli), organizzazione di offerte turistiche a livello locale o regionale (standardizzazione delle offerte, definizione di «label» di qualità, combinazione di «pacchetti turistici» comprendenti siti storici, siti culturali e paesaggi eccezionali, programmi di vacanza «alla fattoria» con offerte complementari interaziendali, forfait per escursioni in bicicletta, escursioni tematiche), ecc..

Un'ulteriore attività che va promossa è la valorizzazione e la commercializzazione dei prodotti e servizi locali e regionali. Questo settore offre un vasto potenziale di cooperazione interaziendale, in particolare tra le aziende agricole, le industrie di trasformazione del settore agro-alimentare, l'industria alberghiera e degli esercizi pubblici, potenziale non sfruttato o mal sfruttato in più occasioni. Le attività suscettibili di promovimento sono segnatamente le seguenti: sviluppo di strategie di qualità («label» di qualità), istituzione di società di valorizzazione e di commercializzazione, soprattutto di prodotti speciali e di articoli che occupano nicchie di mercato (p. es. prodotti biologici, specialità regionali con «label» di qualità), organismi di coordinamento e di gestione per il contatto con l'agricoltura, l'industria alberghiera, gli esercizi pubblici, le società agro-alimentari, ecc..

Anche nel settore industriale è concepibile l'aiuto a determinati progetti nell'ambito di REGIO PLUS. Nell'allegato al presente messaggio illustriamo un esempio relativo allo sfruttamento delle acque a livello industriale. Nella fattispecie si tratta di diversificare a livello locale l'industria e i servizi nel settore dell'acqua fornendo un sostegno ai progetti innovativi sotto forma di sussidi, consulenze e know-how. L'allegato fornisce ulteriori esempi di progetti di cooperazione ai sensi di REGIO PLUS.

Lettera e: Visto che soprattutto nelle regioni LIM i programmi regionali di sviluppo costituiscono importanti strumenti di pianificazione, gestione e coordinamento e concernono sia il settore privato che quello pubblico, è indispensabile adoperarsi affinché i progetti da promuovere coincidano con queste basi di pianificazione. In tal modo si avrà la garanzia che i progetti verranno esaminati in un ambito globale e che pertanto si terrà conto degli influssi reciproci dei fattori economici, socioculturali ed ecologici. I progetti di sviluppo devono inoltre essere coordinati con altri lavori di pianificazione (piani direttori, programmi di sviluppo economico, ecc.).

Lettera f: Benché la legislazioni sulla protezione del paesaggio, dei beni culturali e dell'ambiente, come pure della pianificazione del territorio debbano essere osservate senza riferimento espresso nel presente decreto, la disposizione in questione tende a sottolinearne l'importanza e l'attenzione che occorre accordare loro all'atto del lancio di iniziative di sviluppo in ambiente rurale. Si tratta quindi di garantire al più presto possibile che l'aiuto verrà concentrato su progetti ecologicamente ineccepibili che rispettano l'ambiente e la natura, nel rispetto degli imperativi della pianificazione del territorio. La grande diversità dei paesaggi culturali svizzeri costituisce infatti un importante capitale non soltanto dal profilo economico, ma anche da quello ecologico.

Capoverso 2: L'aiuto, come concepito nell'ambito del programma REGIO PLUS, va inteso come aiuto iniziale e quindi limitato nel tempo, e non come aiuto permanente. Per il tramite del sostegno finanziario si tratta pertanto di fornire ai progetti gli stimoli necessari durante la fase spesso difficile di pianificazione e di lancio. Come può essere attestato da numerose cerchie interessate allo sviluppo delle regioni di montagna, numerosi progetti nella linea del programma REGIO PLUS non hanno potuto sinora vedere la luce in mancanza di stimoli finanziari di questo genere.

Capoverso 3: Le costruzioni e le misure relative sono esclusi dal cofinanziamento. L'esclusione è innanzitutto una conseguenza delle limitate capacità finanziarie della Confederazione. D'altra parte, il sostegno a provvedimenti edilizi che - per quanto attiene alla pianificazione, alla realizzazione e alla durata di vita - rientrano in una prospettiva a lungo termine, non è compatibile con l'orientamento a media scadenza del programma di promovimento dell'ambiente rurale e con la sua funzione di incitamento e di stimolo. Si rammenta inoltre che già attualmente la LIM consente di sostenere progetti di infrastruttura in gran parte delle regioni rurali (acquisto di fondi e equipaggiamento di zone industriali e artigianali, infrastrutture per i trasporti, infrastrutture sanitarie, ecc.).

Se un progetto innovativo suscettibile di sostegno ai sensi del programma REGIO PLUS implica la costruzione di un'infrastruttura che rientra nel campo

di applicazione materiale della LIM (p. es. infrastruttura di trasporto), detta infrastruttura potrà essere cofinanziata unicamente in virtù della LIM.

Conformemente al carattere di stimolo del programma REGIO PLUS, ai fini del sostegno finanziario entrano in considerazione soltanto i lavori preparatori di ordine concettuale, orientati a corta e media scadenza e vincolati a progetti concreti di carattere innovativo. Non si tratta quindi di promuovere programmi regionali completi e di lunga durata come quelli elaborati ai sensi delle direttive concernenti lo sviluppo delle regioni di montagna emanate nel 1989. Similmente, la creazione di istituzioni di sviluppo potrà essere incoraggiata soltanto in relazione con l'attivazione di uno specifico potenziale di sviluppo in una determinata regione.

Pertanto REGIO PLUS e LIM si completano vicendevolmente. A queste due misure si aggiunge il decreto federale sulla collaborazione transfrontaliera dei Cantoni e delle regioni nell'ambito della iniziativa comunitaria INTERREG II negli anni 1995-1999. Possono beneficiare di un aiuto ai sensi di INTERREG soltanto i progetti concepiti e attuati nell'ambito di una cooperazione transfrontaliera.

Art. 4 Importo dell'aiuto finanziario

Secondo il capoverso 2, i provvedimenti di incoraggiamento della Confederazione non devono tradursi in una riduzione o addirittura nella soppressione delle possibilità cantonali di finanziamento.

Di norma si possono sostenere unicamente progetti per i quali non si dispone di alcuna fonte di finanziamento della Confederazione in virtù di altri atti legislativi (agricoltura e silvicoltura, protezione dell'ambiente, pianificazione del territorio, ecc.). Si intende così evitare l'erogazione di doppi sussidi, l'insorgere di situazioni di concorrenza con altri compiti della Confederazione o l'aggiramento di determinate disposizioni (cpv. 3).

Art. 5 Procedura

Ai fini della valutazione dei progetti una particolare importanza è accordata alle associazioni regionali di sviluppo e ai Cantoni. Le regioni e i Cantoni valutano se ed in quale misura un progetto può essere sostenuto nell'ambito del programma REGIO PLUS. I loro servizi rispettivi disbrigano le domande in modo da semplificare la procedura di decisione e di approvazione a livello federale a da poter adottare di norma tale quale la proposta del Cantone.

Questo modo di procedere, ossia l'ampia delega di competenze esecutive della Confederazione alle istanze inferiori, è giustificato dal fatto che le regioni e i Cantoni conoscono meglio della Confederazione le condizioni regionali e le possibilità di sviluppo. Tenuto conto dei loro programmi di sviluppo, le regioni LIM sono in particolare molto bene informate in merito alle iniziative di sviluppo prospettate ai sensi di REGIO PLUS e assumono spesso importanti funzioni di animazione e di coordinamento nell'attuazione di questi progetti. Inoltre questo modo di procedere consente di disporre di strutture provate nell'applicazione di strumenti di politica regionale e quindi di trarre profitto di esperienze pluriennali. Un rafforzamento dell'apparato amministrativo è inutile e

gli oneri amministrativi necessari al disbrigo delle domande sono esigui. I mezzi limitati e i criteri di selezione riducono il numero di domande per Cantone e per regione.

Le domande sono trattate come segue: gli autori di un progetto presentano la domanda, per esame preliminare, agli organismi di sviluppo regionale o di pianificazione regionale. All'infuori del perimetro LIM, la funzione di coordinamento può essere per esempio assunta da gruppi di pianificazione regionale o da camere regionali dell'industria e del commercio. Le domande corredate del preavviso della regione sono successivamente trasmesse al Cantone che dovrà in particolare armonizzarle con i piani settoriali cantonali, fissando se del caso priorità a livello geografico. Spetterà parimenti al Cantone esaminare se tutti i mezzi finanziari di cui dispone in vista dell'attuazione del progetto sono esauriti. Il Cantone trasmette infine l'incarto della domanda, completato con la sua proposta, all'ufficio federale competente che deciderà in merito ai contributi della Confederazione.

Tenuto conto della natura intersettoriale del progetto, l'ufficio federale in questione avrà parimenti il compito di garantire a livello federale il coordinamento interno tra la politica regionale e le politiche settoriali direttamente interessate dal presente decreto federale (in particolare la politica agraria, il turismo, la politica ambientale, la pianificazione del territorio) e di sincerarsi che i progetti presentati non sono oggetto di domande di sussidi versati in virtù di altri atti legislativi (cfr. art. 4 cpv. 3). A questi compiti si aggiungono quelli di informazione e di valutazione, compiti che possono essere attuati unicamente su scala nazionale.

Art. 6 Informazione, scambio di conoscenze e valutazione

Al momento della pianificazione e della realizzazione dei progetti ai sensi del programma REGIO PLUS possono essere acquisite esperienze preziose. Per rendere possibile un trasferimento continuo di know-how e di esperienze fra i promotori di questi progetti, deve essere istituita una rete possibilmente aperta anche ai contatti internazionali nell'ambito dell'OCSE e dell'UE (progetti LEADER). È unicamente in questo modo che si produrranno effetti di sinergia e di diffusione, senza i quali il programma verrebbe sminuito del suo effetto di stimolo. Grazie a queste reti i responsabili dell'elaborazione dei progetti potranno confrontare i loro pareri, collaborare e sostenersi vicendevolmente per il tramite di visite di lavoro in loco e seminari orientati su preoccupazioni comuni e dello scambio regolare di esperienze. Per stimolare la razionalizzazione e ottenere effetti di sinergia questo scambio di esperienze può essere completato con l'elaborazione in comune di progetti specifici.

La Confederazione è sola responsabile di queste attività. Essa fa comunque capo in modo giudizioso a terzi che dispongono delle necessarie conoscenze. Rientrano in questa categoria di terzi anche i promotori di progetti suscettibili di fornire impulsi.

D'altra parte la Confederazione prevede una valutazione delle misure che sostiene e del programma nel suo insieme. È possibile procedere in modo selettivo a questa valutazione, che deve contribuire ad indurre gli attori a raggiungere

la massima efficienza possibile nei loro progetti. Il controllo continuo e la valutazione dei risultati raggiunti devono parimenti fornire indicazioni utili ai responsabili del programma di sviluppo dell'ambiente rurale ai fini delle loro decisioni.

Occorre avviare sin dall'inizio rilevamenti periodici di dati in merito ai singoli progetti. La Confederazione assume l'onere della quota dei costi dei lavori di valutazione che, per motivi di efficienza, non sono effettuati dai committenti dei progetti, bensì da istanze esterne e « neutre ».

Una quota del 15 per cento circa dei mezzi richiesti è prevista per l'insieme degli scambi di informazioni, di conoscenze e di esperienze nell'ambito di una rete nazionale o eventualmente internazionale e per la valutazione, considerati elementi essenziali del programma REGIO PLUS.

Art. 8 **Finanziamento**

Visto che il nuovo strumento REGIO PLUS non deve provocare nuove spese, il programma verrà finanziato per il tramite dei mezzi della politica regionale diretta. Giusta il decreto federale concernente il rafforzamento del fondo di aiuto agli investimenti, che spirerà nel 2003, un massimo di 70 milioni di franchi sul totale di 800 milioni di franchi supplementari versati al fondo saranno messi a disposizione per finanziare REGIO PLUS. 60 milioni di franchi saranno destinati ai progetti sussidiati in virtù dell'articolo 3 e 10 milioni di franchi al massimo saranno assegnati alle misure previste dall'articolo 6 (informazione e valutazione) per un periodo di dieci anni (art. 8 cpv. 2 e 3).

La ripartizione annua non deve essere lineare, dato che non è possibile determinare anticipatamente il volume delle misure di sviluppo attuate ogni anno. Il fatto di stabilire un credito globale e pertanto di rinunciare a fissare quote annue garantisce uno scaglionamento giudizioso dei sussidi federali in funzione delle spese che possono essere computate ai fini del sussidio.

3 Ripercussioni

31 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

311 Ripercussioni per la Confederazione

311.1 Ripercussioni finanziarie

Il disegno di decreto non ha ripercussioni finanziarie. Il decreto del 3 ottobre 1991 concernente l'alimentazione del fondo di aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna garantisce l'alimentazione di detto fondo. Il decreto REGIO PLUS va finanziato per il tramite dei mezzi previsti per la politica regionale diretta dei prossimi anni e prelevati da questo fondo. Le relative spiegazioni figurano nel commento all'articolo 8 del decreto federale REGIO PLUS.

In caso di revisione totale di leggi federali, tutte le disposizioni relative ai sussidi devono di norma essere sottoposte al freno alle spese previsto dall'articolo 88 capoverso 2 Cost..

Rammentiamo che per quanto concerne gli articoli riveduti 15 e 19 LIM si tratta delle medesime condizioni di sussidiamento previste dalla legislazione in vigore (art. 14 e 29).

Gli articoli 4 e 8 del decreto federale REGIO PLUS sottostanno invece al freno alle spese.

311.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La revisione della LIM proposta in questa sede prevede una decentralizzazione conseguente delle responsabilità e delle competenze in materia di esecuzione. Sarà pertanto possibile liberare a livello federale le capacità necessarie di personale per assumere ed eseguire i compiti inerenti alle nuove misure di politica regionale (INTERREG e REGIO PLUS).

Il coordinamento della politica di pianificazione del territorio ai sensi delle considerazioni esposte nel numero 134 non potrà essere attuato senza nuove risorse umane e finanziarie. Il nostro Collegio fornirà le risorse necessarie attingendo da quelle esistenti.

312 Ripercussioni per i Cantoni e per le regioni

I Cantoni dispongono già attualmente delle capacità di personale per l'applicazione della LIM. Le responsabilità supplementari in materia di esecuzione saranno compensate per il tramite di una semplificazione della stessa.

Per i Cantoni e per le regioni la revisione della LIM non implica spese supplementari rispetto alla loro attuale partecipazione allo sviluppo dell'infrastruttura e al finanziamento di associazioni regionali.

Per quanto concerne il programma REGIO PLUS, si propone che i servizi cantonali competenti in materia di politica regionale assumano una corresponsabilità nell'applicazione. Questa soluzione è conforme alla prassi tradizionale della politica regionale svizzera. Una partecipazione finanziaria è possibile soltanto nella misura in cui i Cantoni hanno esaurito le possibilità di finanziamento di cui dispongono.

32 Ripercussioni di ordine economico

Gli strumenti della politica regionale sono considerati aiuti pubblici nella misura in cui concernono i trasferimenti finanziari dalla Confederazione ad altre corporazioni, imprese o persone private. Si ci può chiedere da una parte in quale misura la politica regionale di domani è compatibile con gli sforzi intrapresi in vista della rivitalizzazione dell'economia di mercato e, d'altra parte, se essa non compromette gli impegni internazionali presenti e futuri.

Il nuovo concetto di politica regionale è orientato sui criteri della rivitalizzazione dell'economia di mercato. È la ragione per la quale la priorità è accordata all'efficienza del contributo, che ha lo scopo di mantenere e di creare con-

dizioni generali adeguate volte a incrementare la competitività della nostra economia sui mercati. Nell'ambito dei suoi sforzi di rivitalizzazione dell'economia, il nostro Collegio ha sottolineato a più riprese che i processi di mercato operativi e quindi il libero gioco dell'offerta e della domanda devono consentire di raggiungere questo obiettivo.

Con il presente messaggio il nostro Collegio attua il suo mandato di politica regionale. Gli strumenti proposti non devono porre in forse l'efficienza del mercato interno, bensì contribuire al rafforzamento della capacità concorrenziale delle regioni. Come già il testo in vigore, il disegno di revisione della LIM prevede - a livello di competitività - il promovimento incontrastato di associazioni di Comuni e di infrastrutture. Il disegno di decreto relativo al programma REGIO PLUS esclude l'aiuto diretto alle imprese. I progetti menzionati nel suo articolo 3 sono progetti di cooperazione conformi alla nuova legge sui cartelli.

La revisione della LIM e il programma REGIO PLUS sono misure che possono contribuire al livellamento delle regioni verso l'alto e quindi completare giudiziosamente la rivitalizzazione dell'economia di mercato. I due progetti non devono avere ripercussioni finanziarie: in altri termini, essi vanno finanziati per il tramite dei mezzi già previsti ai fini della politica regionale diretta.

Nell'ambito dei negoziati sullo SEE è stato esaminato se i nostri aiuti pubblici giustificati dal profilo della politica regionale erano compatibili con le disposizioni internazionali in materia di commercio e con le usanze di altri Paesi europei⁵⁵). Tenuto conto degli aiuti diretti concessi alle imprese, questo studio conclude che rispetto agli altri Paesi dell'UE e dell'AELS la Svizzera concede unicamente aiuti insignificanti ai settori secondario e terziario. Già a quell'epoca la LIM non figurava nella categoria degli aiuti diretti alle imprese e nemmeno la revisione proposta in questa sede prevede simili misure. Lo stesso dicasi del programma REGIO PLUS, che esclude l'aiuto diretto alle imprese per i progetti commerciali. Pertanto anche queste misure non sono in contrasto con gli accordi del GATT/OMC.

4 Programma di legislatura

Il presente disegno è menzionato nel programma di legislatura 1991-1995⁵⁶) come obiettivo n. 35 della dichiarazione di intenti del nostro Collegio di presentare un pacchetto di misure volte ad un nuovo orientamento della politica regionale. È parimenti previsto nel rapporto sul programma di legislatura 1995-1999.

5 Rapporto con il diritto europeo

Il messaggio del 18 maggio 1992 concernente l'approvazione dell'Accordo sullo Spazio economico europeo⁵⁷) esamina, nel capitolo 7.83 consacrato agli aiuti

⁵⁵) P. Saurer, Les subventions dans la perspective de l'EEE, La Vie économique n. 7/92, p. 25.

⁵⁶) FF 1992 III 67

⁵⁷) FF 1992 IV 1

di Stato, la compatibilità delle misure di politica regionale del nostro Paese con il diritto europeo. Risulta da questo capitolo e dal messaggio del 19 settembre 1994⁵⁸⁾ relativo all'approvazione degli accordi del GATT/OMC (Uruguay-Round) che non esistono ostacoli alla futura politica regionale della Confederazione quale proposta in questa sede.

6 Costituzionalità e delega di competenze

61 Costituzionalità

La LIM e il decreto federale concernente il sostegno ai cambiamenti strutturali in ambiente rurale sono fondati sull'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera c della Costituzione federale (Cost.). La LIM poggia inoltre sull'articolo 22 Cost..

Giusta l'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera c Cost., la Confederazione ha il diritto di emanare disposizioni per proteggere regioni la cui economia è in pericolo. Questa disposizione costituzionale ha lo scopo di garantire l'esistenza di parti del Paese economicamente minacciate e consente alla Confederazione di prendere misure per proteggere e mantenere l'attività economica. Si considerano economicamente minacciate le parti del Paese che non partecipano allo sviluppo economico a causa della loro situazione geografica e che pertanto sono in ristagno o in ritardo, tanto da fare apparire minacciata l'esistenza economica dei loro abitanti. Per parti del Paese si intendono grandi regioni che assumono il carattere di entità a causa della loro situazione geografica.

Il genere e la natura delle misure attuate per raggiungere l'obiettivo prestabilito rientrano di norma nell'ambito di competenze del legislatore federale. Basta che queste misure sembrino giustificate dal profilo dell'interesse politico generale e che abbiano per scopo e siano in grado di porre rimedio alla minaccia economica che grava sulle parti del Paese in questione. Le misure in deroga al principio della libertà di industria e di commercio devono soddisfare le esigenze della sussidiarietà e della proporzionalità; è quanto intende la locuzione «ove occorra» dell'articolo 31^{bis} capoverso 3 Cost..

Giusta l'articolo 22^{quater} la Confederazione può attuare una politica di sviluppo regionale iscritta nell'orientamento fondamentale dell'organizzazione del territorio. Viene così sottolineato che esiste uno stretto legame tra la politica regionale e la sistemazione del territorio, che formano insieme la politica di organizzazione del territorio.

62 Delega di competenze legislative

I disegni proposti in questa sede prevedono di delegare al nostro Collegio le seguenti competenze:

⁵⁸⁾ FF 1994 IV 1

Articolo 2 capoverso 2 LIM (autorizzazione di procedere a modificazioni minori del campo di applicazione territoriale)

Benché la regionalizzazione venga attualmente considerata conclusa, non è assolutamente escluso che modificazioni minori possano essere apportate al perimetro delle regioni di montagna. Per evitare che simili adeguamenti implicino una revisione della legge, questa disposizione attribuisce al nostro Collegio la competenza di autorizzare modificazioni minori su richiesta di un Cantone. Il capoverso 3 disciplina quanto si intende per modificazione minore.

Gli articoli 8 capoverso 3 e 22 capoverso 3 LIM (procedura e criteri applicabili per stabilire il limite di concessione dell'aiuto e quello dei crediti cantonali)

Tenuto conto dei mutamenti attuali, dello sviluppo accelerato e delle incertezze in merito all'influsso dei progetti nazionali, la fissazione di limiti cantonali di concessione dei crediti LIM e di limiti agli aiuti finanziari come strumenti di orientamento della Confederazione, necessita una regolamentazione molto flessibile. La procedura e i criteri devono poter essere adattati rapidamente e tempestivamente alle tendenze evolutive della sistemazione del territorio, alle nuove condizioni generali della politica regionale (la Convenzione alpina, il nuovo regime di perequazione finanziaria, la politica agraria 2002, ecc.) e alle future esperienze. È la ragione per la quale la competenza legislativa viene conferita al nostro Collegio e si rinuncia ad emanare esigenze minime. Il nostro Collegio dispone pertanto del margine di manovra necessario per poter intervenire tempestivamente.

Articolo 2 capoverso 2 del decreto federale concernente il sostegno ai cambiamenti strutturali in ambiente rurale (autorizzazione di procedere a modificazioni minori del campo di applicazione territoriale)

Le modificazioni previste dall'articolo 2 capoverso 2 del campo d'applicazione territoriale della LIM si ripercuotono sulla delimitazione delle zone rurali ai sensi del decreto concernente il sostegno ai cambiamenti strutturali in ambiente rurale, dacché il capoverso di questa disposizione si riferisce alle regioni LIM. È opportuno conferire al nostro Collegio la medesima competenza per procedere a adeguamenti minori di cui all'articolo 2 capoverso 2 LIM. In simili casi eccezionali sarebbe sproporzionato procedere ad una revisione del decreto. Su richiesta di un Cantone, il nostro Collegio potrà per esempio decidere se un determinato Comune continua ad essere considerato Comune della zona rurale ai sensi del decreto pur essendo staccato dall'organizzazione regionale della LIM.

I problemi attuali in ambiente rurale

1 Delimitazione dell'ambiente rurale

La delimitazione dell'ambiente rurale corrisponde ai criteri definiti dall'OCSE nell'ambito del suo attuale programma sullo sviluppo rurale. L'OCSE utilizza la densità demografica come indicatore che consente di operare confronti internazionali. Rispetto ad altri indicatori, la densità demografica costituisce un vantaggio per la Svizzera nel senso che consente di rendere conto ad un tempo dei problemi economici in senso lato e delle difficoltà di ordine ecologico. L'OCSE distingue tre diverse zone geografiche, ossia regioni a struttura prevalentemente rurale, regioni a struttura relativamente rurale e regioni prevalentemente urbane. Nel presente rapporto parleremo di regioni rurali, regioni semi-rurali e regioni urbane, oppure riuniremo le prime due categorie sotto la denominazione di «regioni rurali». Le unità di riferimento dal profilo geografico sono le regioni LIM e, all'infuori delle regioni di montagna, le regioni MS⁵⁹⁾.

2 Confronto dello sviluppo e delle strutture

Nelle pagine successive si tratterà di evidenziare le differenze strutturali e di sviluppo delle 106 regioni MS per il tramite di indicatori scelti. Si otterrà in tal modo una panoramica sommaria delle caratteristiche demografiche, del mercato del lavoro e del livello di vita, elementi chiave ai fini dell'analisi dell'economia regionale.

21 La percentuale di persone attive nell'agricoltura sul posto di lavoro - una peculiarità strutturale dell'ambiente rurale

L'indicatore «persone attive nell'agricoltura sul posto di lavoro» costituisce un'importante caratteristica strutturale dell'economia regionale. Esso consente parimenti di verificare se la classificazione operata dall'OCSE può essere applicata alla Svizzera.

⁵⁹⁾ Per la definizione e la descrizione delle diverse tipologie regionali della Svizzera, in particolare delle regioni MS (mobilità spaziale), cfr. Ufficio federale della statistica, *Les niveaux géographiques de la Suisse*, Berna, 1994. Per quanto concerne la delimitazione delle zone rurali ci si riferirà al commento dell'art. 2 del decreto federale (cfr. messaggio, n. 222).

Percentuale delle persone attive del settore primario nel 1990 (in %)

Unità di spazio	Percentuale di persone attive del settore primario
Svizzera	4,2
Regioni urbane	2,1
Regioni semi-rurali	7,3
Regioni rurali	10,8

Fonte: Censimento federale della popolazione 1990.

Va notata la percentuale ridotta di persone attive del settore primario anche nelle regioni rurali.

22 **Lo sviluppo demografico naturale e le migrazioni - la dinamica demografica intesa come indicatore dello sviluppo regionale**

In tempi recenti la popolazione residente di molte regioni è nuovamente aumentata e sono per l'appunto le regioni rurali che registrano tassi di crescita superiori alla media. Rispetto ai periodi 1960-70 e 1970-80, nel periodo 1980-90 la crescita relativa della popolazione delle regioni rurali (+ 10,1%) ha superato per la prima volta la media svizzera (8,0%).

Queste constatazioni si riferiscono tuttavia al solo sviluppo relativo e non tengono conto del livello di partenza sensibilmente inferiore delle regioni rurali. La popolazione residente delle agglomerazioni è aumentata di 265 000 unità nel corso degli anni Ottanta, mentre la crescita in ambiente rurale è stata di 242 000 persone.

Evoluzione demografica 1980/90 in funzione delle componenti di sviluppo (in %)

Unità di spazio	Sviluppo totale	Eccedente di nascite	Bilancio migratorio
Svizzera	7,98	2,63	5,35
Regioni urbane	6,68	2,00	4,68
Regioni semi-rurali	11,30	3,58	7,72
Regioni rurali	7,92	3,81	4,11

Fonte: Censimento federale della popolazione 1990.

Nelle regioni rurali e semi-rurali l'eccedente di nascite è sempre maggiore rispetto alle regioni urbane (lo stesso dicasi delle periferie che circondano i grandi centri). Il bilancio migratorio è meno favorevole nelle regioni rurali (ep-pure tale bilancio è migliorato rispetto ai decenni precedenti). In tutte le regioni l'eccedente migratorio è dovuto agli arrivi dall'estero. Il comportamento mi-gratorio degli Svizzeri all'interno del Paese avvantaggia le regioni semi-rurali e le periferie dei grandi centri.

23 Piramide delle età - struttura demografica

Da alcuni decenni si osserva su scala nazionale una persistente tendenza all'in-vecchiamento e alla riduzione del numero di persone di età inferiore ai 20 anni. Tale tendenza si è mantenuta anche nel corso degli anni Ottanta. Rispetto alla popolazione totale la percentuale di persone oltre i 65 anni è nondimeno au-mentata molto meno rapidamente del calo del numero di persone di età infe-riore ai 20 anni.

Tavola 3

Evoluzione delle percentuali di giovani e di anziani rispetto alla popolazione totale 1970-90 (in %)

Percentuali della popolazione	1970	1980	1990
Percentuale di persone di età inferiore ai 20 anni	30,6	27,2	23,0
Percentuale di persone di età superiore ai 65 anni	11,4	13,9	14,4

Fonte: Censimenti federali della popolazione 1970, 1980 e 1990.

In campo demografico e statistico si applicano sovente i cosiddetti quozienti di onere o di dipendenza. Se si confrontano le due classi di età indicate qui sopra con le persone attive (da 20 a 64 anni) di una regione determinata, si ottengono rispettivamente i cosiddetti quozienti di onere della gioventù e della vecchiaia. La somma di questi quozienti (quoziente totale di onere) rappresenta la percen-tuale di persone non ancora attive e di persone non più attive rispetto alla po-polazione attiva. L'aumento dell'indice di onere globale implica per i Comuni e le regioni interessate un aumento dei costi di infrastruttura (possibilità di for-mazione, ricoveri per persone anziane, ecc.). A questo aumento dell'onere fi-nanziario fanno riscontro entrate fiscali inferiori alla media, di modo che que-sti Comuni subiscono un doppio svantaggio. In ambiente rurale, la percentuale di giovani e di anziani rispetto alla popolazione totale è sensibilmente maggiore rispetto a quella della regioni urbane, anche se questa evoluzione ha subito una certa stabilizzazione nel corso degli ultimi due decenni. Ne consegue che biso-gna tener conto di una crescente disparità in materia di onere finanziario.

Quozienti di dipendenza nel 1990 (in % della popolazione tra 20 e 64 anni)

Unità di spazio	Quozienti - Percentuali della popolazione		
	Onere della gioventù	Onere della vecchiaia	Onere totale
Svizzera	36,8	23,0	59,7
Regioni urbane	33,4	22,3	55,7
Regioni semi-rurali	41,3	23,3	64,6
Regioni rurali	45,1	25,5	70,7

Fonte: Censimento federale della popolazione 1990.

La struttura della popolazione differisce in modo sensibile tra popolazione urbana, semi-rurale e rurale: nelle regioni urbane, su 100 persone in età di esercitare un'attività lucrativa (in questo caso quelle tra 20 e 64 anni) solo 55 sono dipendenti, mentre sono 70 nelle regioni rurali. In ambiente urbano è soprattutto la percentuale di giovani che è inferiore a quella registrata in ambiente rurale; questa considerazione vale però anche per le persone anziane.

24 Le differenze regionali a livello di formazione

Anche se a partire dagli anni Sessanta le possibilità di formazione sono notevolmente migliorate nelle regioni periferiche e rurali, grazie in particolare alla crescente mobilità pendolare che rende possibile l'accesso a centri di formazione distanti, le regioni rurali registrano ancora un deficit di formazione rispetto alle regioni centrali.

In realtà, la riforma della formazione ha creato migliori possibilità di formazione non soltanto per i figli delle famiglie meno favorite, ma anche per i giovani delle regioni rurali, anche se sussistono ancora grandi differenze. Le percentuali di formazione professionale per gruppi di regioni non rispecchiano unicamente il comportamento attuale in materia di formazione, bensì quello delle generazioni precedenti e ovviamente gli effetti delle migrazioni. Tale comportamento è in definitiva ed in larga misura il riflesso della ripartizione dei posti di lavoro e della loro struttura. Il fatto che nelle regioni urbane esistano due volte e mezzo più laureati e due volte più diplomati di una scuola superiore o di una scuola media evidenzia chiare disparità sociali. Ne conseguono evidentemente differenze di reddito, ma anche di concezione e di comportamento. Le tensioni crescenti tra regioni urbane e regioni rurali traspaiono in particolare nel comportamento politico e provocano antagonismi la cui acuità costituisce un peso per tutto il Paese.

Livello massimo di formazione professionale nel 1990 (in % della popolazione di oltre 15 anni)

Livello massimo di formazione	Regioni rurali	Regioni semi-rurali	Regioni urbane
Senza diploma	1,1	1,2	1,3
Scuola d'obbligo	42,3	36,1	31,4
Formazione professionale	42,7	45,6	45,0
Maturità	3,3	3,8	5,8
Formazione professionale superiore	4,4	5,4	5,7
Scuole specializzate superiori	1,2	1,8	2,4
Università	2,3	3,1	5,6

Fonte: Censimento federale della popolazione 1990.

25 Tasso di attività, lavoro a tempo pieno e a tempo parziale, disoccupazione: le differenze spaziali nella partecipazione alla vita attiva

Se si studia il tasso medio di attività nelle singole regioni, si constatano nette differenze nel modello di ripartizione spaziale. Di norma le regioni urbane registrano tassi di attività superiori a quelli delle regioni semi-rurali. Queste ultime, dal canto loro, registrano un maggiore numero di persone attive rispetto alle regioni rurali periferiche.

Questo fenomeno è dovuto a diversi motivi: come già indicato in precedenza, la percentuale di persone in età di esercitare un'attività residenti nelle regioni rurali è sottorappresentata rispetto alla media. Di norma anche l'offerta di posti di lavoro è sensibilmente ridotta, ragione per la quale le persone attive sono in ampia misura costrette a diventare pendolari, ciò che non tutta la popolazione attiva può fare. Questa situazione è in particolare il fatto delle donne, la cui mobilità pendolare è fortemente limitata rispetto a quella degli uomini da obblighi educativi e di economia domestica. Un altro motivo del minore tasso di attività delle donne risiede nella frequenza dei matrimoni, sensibilmente più elevata nelle regioni rurali rispetto a quelle centrali, per tradizioni e concetti di valori diversi. Il più forte tasso di attività nelle regioni urbane - ed è questo il rovescio della medaglia - si traduce attualmente in un tasso di disoccupazione relativamente più elevato in queste regioni.

26 Lo sviluppo regionale dell'impiego 1985-1991

Come periodo di osservazione dello sviluppo dell'impiego è stata scelta la seconda metà degli anni Ottanta. Questo periodo scelto per motivi statistici (corrisponde infatti alla data degli ultimi due censimenti delle aziende) è interessante perché corrisponde ad una fase di forte crescita economica.

Dopo il 1991 il numero dei posti di lavoro è calato in modo massiccio, pur non seguendo uno schema identico per le regioni urbane e quelle rurali (attualmente non sono disponibili statistiche regionali). Queste osservazioni non valgono però per il periodo di crescita 1985-91.

Evoluzione dell'impiego 1985-91 (in ‰)

Tavola 6

Unità di spazio	Totale	Settore primario	Settore secondario	Settore terziario
Svizzera	12,1	-15,1	3,6	21,5
Regioni urbane	12,3	-16,4	1,2	20,2
Regioni semi-rurali	12,5	-16,6	7,8	26,2
Regioni rurali	10,1	-12,4	8,4	22,6

Fonte: Censimento federale delle aziende 1985, 1991.

Nel periodo in rassegna, caratterizzato da una crescita annua del 2 per cento circa, si osserva un'evoluzione pressoché uniforme dell'impiego nelle diverse regioni. Le regioni rurali si situano nondimeno al di sotto della media svizzera, e le altre due leggermente al di sopra.

Benché a livello nazionale le differenze di crescita di posti di lavoro non fossero particolarmente marcate, le regioni urbane e semi-rurali si sono rafforzate a scapito di quelle rurali nonostante la congiuntura favorevole. A questa considerazione bisogna aggiungere il fatto che il settore terziario, già dominante nei centri, ha registrato la più forte crescita in assoluto e che le regioni rurali hanno conquistato posti di lavoro nel settore industriale e registrato le perdite minori nel settore agrario. Tendenzialmente questa evoluzione significa un ulteriore inasprimento delle differenze strutturali, a favore dei posti di lavoro a forte valore aggiunto e a elevata qualificazione dei centri. Dal profilo quantitativo sono riuscite vincenti soprattutto le cinture periferiche dei grandi centri e le regioni rurali e semi-rurali situate nella vicina periferia.

27 La mobilità dei pendolari intesa come meccanismo di compensazione interregionale

Durante il solo periodo dal 1980 al 1990 la percentuale di persone attive che lavorano all'infuori del loro domicilio è passata dal 40 al 50 per cento. La mobilità dei pendolari è in relazione diretta con l'evoluzione migratoria. L'89 per cento delle regioni in ambiente rurale presenta un saldo negativo di pendolari. I maggiori eccedenti di pendolari si registrano nelle regioni rurali situate in prossimità relativa dei centri, regioni che per l'appunto hanno potuto realizzare le forti percentuali di migrazione di cui sopra. La dinamica fortemente marcata di pendolari di queste regioni semi-rurali significa altresì uno spostamento dei redditi dai centri di mercato del lavoro verso l'ambiente rurale e, a medio termine, la sparizione della multifunzionalità di questi spazi come regioni di lavoro e di residenza.

Dal profilo degli obiettivi ecologici e di sistemazione del territorio gli svantaggi del lavoro pendolare divengono sempre più manifesti: disurbanizzazione, inquinamento fonico e atmosferico. Ma anche gli effetti sociali della dissociazione tra Comuni e quartieri di una regione urbana (ed in misura più attenuata anche in seno alle regioni periferiche) divengono sempre più evidenti.

Il lavoro pendolare è in ampia misura responsabile dell'aumento della popolazione residente e della popolazione attiva in ambiente rurale, soprattutto nei centri medi e minori dell'Altipiano e delle regioni prealpine facilmente accessibili. Ne è risultato un ulteriore e marcato squilibrio nella ripartizione qualitativa e quantitativa dei posti di lavoro. Permangono inoltre limitate le possibilità di attività e formazione pendolare di diverse regioni rurali e turistiche nel cuore delle Alpi.

Bilanci regionali dei pendolari 1980 e 1990 (in %)

Tavola 7

Unità di spazio	1980	1990
Svizzera	-0,1	-0,2
Regioni urbane	4,2	6,2
Regioni semi-rurali	-8,1	-11,7
Regioni rurali	-6,0	-9,1

Fonte: Censimento federale della popolazione 1990.

28 Evoluzione del tenore di vita

A livello regionale, la statistica del gettito dell'imposta federale diretta costituisce la sola base disponibile e di attualità per valutare l'evoluzione del livello di vita. I dati concernenti il reddito nazionale sono disponibili unicamente a livello cantonale, mentre le indicazioni sulle disparità regionali dei redditi sono ottenibili soltanto sulla base di aggregati statistici di livello superiore. Nel nostro sommario presentiamo innanzitutto i calcoli del gettito fiscale per regioni ed in seguito un prospetto dell'evoluzione del reddito nazionale a livello cantonale.

a. La statistica dell'imposta federale diretta

Per il periodo di tassazione 1989/90 le medie relative ai due gruppi di soggetti fiscali per i tre tipi di regioni sono estremamente differenziate.

Gettito fiscale per abitante (gettito pro capite) in franchi dell'imposta federale diretta 1989/90

Tavola 8

Unità di spazio	Persone fisiche	Persone giuridiche	Totale
Svizzera	654	336	991
Regioni urbane	782	461	1244
Regioni semi-rurali	479	137	616
Regioni rurali	387	130	517

Fonte: Amministrazione federale delle contribuzioni.

b. *La statistica del reddito nazionale a livello cantonale*

- 6 Cantoni urbani: ZH, ZG, BS, BL, AG, GE;
- 13 Cantoni semi-rurali: BE, LU, SZ, NW, FR, SO, SH, AR, SG, TG, TI, VD, NE;
- 7 Cantoni rurali: UR, OW, GL, AI, GR, VS, JU.

Tavola 9

Livello ed evoluzione del reddito nazionale pro capite dal 1980 al 1993

Unità di spazio	1980	1985	1990	1993
Svizzera	100,0	100,0	100,0	100,0
Regioni urbane	117,9	118,3	119,0	118,3
Regioni semi-rurali	89,3	89,5	89,2	89,8
Regioni rurali	87,2	84,5	84,8	84,9

Fonte: Ufficio federale di statistica.

Dal bilancio dei sottocapitoli a) «Gettito fiscale» e b) «Reddito nazionale» risulta un'elevata concordanza dei dati di statistica finanziaria con le caratteristiche della struttura demografica (percentuale più elevata di persone in età di esercitare un'attività), della partecipazione delle donne all'attività lucrativa, del livello di formazione, della qualificazione dei posti di lavoro e della percentuale di funzioni logistiche.

3 Carenze strutturali dell'economia regionale

Le disparità e i problemi di evoluzione evidenziati qui sopra sono spesso l'espressione delle lacune strutturali dell'economia delle regioni rurali. Non tutte le lacune strutturali si manifestano però in questa forma: talvolta esse rappresentano unicamente un pericolo latente, che può provocare il rischio di reali difficoltà in caso di congiunzione di più fattori sfavorevoli.

Un simile problema strutturale traspare in particolare dalla dipendenza di non poche regioni rurali da singoli settori economici in recessione o in ristagno che dispongono inoltre di prospettive di sviluppo poche favorevoli a livello internazionale⁶⁰:

- Fanno parte di questi settori l'agricoltura e i settori a valle e a monte. Esistono in Svizzera regioni rurali nelle quali la percentuale dell'agricoltura nell'offerta di posti di lavoro rappresenta un buon 25 per cento. L'agricoltura svizzera sarà ulteriormente confrontata con un profondo mutamento strutturale. L'intensità di questo mutamento sarà ampiamente condizionata dal ge-

⁶⁰ Le strutture economiche delle regioni MS e la loro resistenza nei confronti delle future sfide internazionali è stata esaminata prima della votazione popolare sullo Spazio economico europeo. Cfr. Brugger, Hanser & Partner, «EG/CE 92» - Neue Anforderungen an die Regionalpolitik? BIGA-Beiträge zur Regionalpolitik N. 2, Berna 1991.

nere e dal volume dei futuri pagamenti diretti. Da inchieste effettuate nelle regioni di Erlach/Seeland orientale e di Appenzello Esterno si può concludere che nei prossimi 25 anni si assisterà ad una diminuzione del numero di aziende agricole compresa tra il 30 ed il 40 per cento e ad un calo della superficie agricola compreso tra il 20 ed il 30 per cento.

La pressione di questo problema è particolarmente forte nelle regioni essenzialmente agricole che ricoprono parti della regione prealpina. Le regioni di carattere agro-turistica e agroindustriale sono confrontate con situazioni analoghe.

- La maggior parte di queste regioni rurali dipendono altresì dalla struttura industriale, sempreché ne dispongano: si tratta soprattutto di settori a debole percentuale di valore aggiunto (tabacco, industria tessile e dell'abbigliamento, industria del legno). La frequenza di ubicazione di questi settori economici è due volte maggiore nelle regioni rurali e semi-rurali rispetto alle regioni urbane. Inoltre settori a produttività marcatamente debole come quello edilizio e del commercio al dettaglio sono fortemente impiantati.

Alcuni di questi settori presentano eccedenze di capacità, mentre altri sono particolarmente esposti alla crescente pressione concorrenziale di Paesi a basso livello di stipendi. In numerose parti dell'Europa occidentale e orientale si sono constatate tendenze recessive in questi settori.

I settori industriali a forte percentuale di valore aggiunto come la chimica, l'industria delle macchine e l'industria elettrica sono poco rappresentati nelle regioni rurali. Lo stesso dicasi del settore dei servizi commerciali di alto livello (banche, assicurazioni, consulenze, ricerca) che registrano le percentuali più alte di valore aggiunto pro capite. Rispetto alle regioni rurali la loro ubicazione nelle regioni urbane è tre volte più frequente.

- La situazione è diversa nelle regioni turistiche alpine, nel senso che il turismo vi ha apportato impulsi economici decisivi. Talune zone fanno parte delle regioni economicamente più forti del Paese. È soprattutto nel corso degli anni Ottanta che si è osservata la più forte crescita: da allora si nota una rottura di tendenza. Le principali cause di tale rottura sono il calo - dovuto a fattori diversi - della competitività a livello di prezzo del turismo svizzero e l'offerta concorrenziale dei Paesi alpini vicini, che si è fortemente sviluppata in tempi recenti.

Lo sviluppo rapido e decentralizzato del turismo ha contribuito all'insorgere di numerosi problemi: ventaglio unilaterale di posti di lavoro, percentuale ridotta di funzioni dirigenti, pregiudizio all'agricoltura di montagna, minaccia per la qualità ambientale, ecc..

È indubbio che la dipendenza spesso elevata dal turismo costituisca una minaccia latente per questo spazio vitale ed economico. Anche in questo ambiente si profila sullo sfondo del mercato interno europeo un processo di concentrazione che può determinare un ripensamento delle strutture - soprattutto nelle regioni turistiche meno note e più piccole - e quindi un calo del numero di aziende e di posti di lavoro.

In ambiente rurale la pressione dei problemi assume volumi e contorni diversi a seconda delle regioni (regioni agricole, regioni turistiche, ecc.) e i problemi si sovrappongono in modo diverso a seconda delle regioni. In materia di problematica regionale non è affatto possibile parlare di un tipo omogeneo di regione. È inoltre incontrastato che in ambiente rurale esistono aziende innovative e specializzate che mietono successi.

Si constata peraltro che rispetto alle regioni rurali le zone urbane dispongono complessivamente di strutture economiche sensibilmente più favorevoli. Menzioniamo a tal proposito i seguenti motivi, in parte già esposti in merito agli indicatori, anche se la loro enumerazione non è esauriente:

- le regioni urbane sono fortemente orientate sul settore terziario visto che le prestazioni di servizio a forte percentuale di valore aggiunto vi sono concentrate;
- l'economia delle regioni urbane presenta un'implicazione internazionale, una capacità concorrenziale e un'intensità di valore aggiunto molto più forti rispetto a quella delle regioni rurali. Per le regioni rurali questo significa una maggiore pressione in vista di un adeguamento, pur con possibilità di crescita inferiori alla media;
- le funzioni direttive e di management sono piuttosto concentrate nei centri, mentre quelle operative lo sono sempre più in periferia;
- i mercati del lavoro delle regioni urbane sono più densi e attraenti;
- le regioni centrali presentano maggiori capacità innovative. Le innovazioni nel campo dei procedimenti e dei metodi vi sono praticate più spesso e a un ritmo più elevato rispetto alle regioni rurali;
- esiste un numero relativamente maggiore di posti di lavoro qualificati in ambiente urbano che non altrove in Svizzera. Anche le possibilità di formazione e di perfezionamento vi sono migliori;
- in media il livello di reddito delle regioni urbane è superiore a quello delle regioni rurali.

Benché tutte queste considerazioni attestino una migliore situazione economica nelle grandi agglomerazioni, non va scordato che la concentrazione delle attività economiche e della popolazione ha ripercussioni negative (p. es. problemi sociali), che assumono maggior acuità nei grandi centri urbani che non in ambiente rurale.

4 Esempi di progetti pilota

Esempio dell'Alto Vallese (LaNaTour)

Come dimostra un progetto pilota condotto nell'Alto Vallese, i diversi settori economici possono completarsi vantaggiosamente. Denominato LaNaTour (Landwirtschaft-Natur-Tourismus, ossia agricoltura-natura-turismo), il progetto è posto sotto l'egida del Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB), dell'Unione dei contadini dell'Alto Vallese e delle regioni LIM dell'Alto Vallese. Il progetto si prefigge di cercare nuove vie per rinsaldare la collaborazione tra agricoltura e turismo. L'idea è di aprire maggiormente il settore alberghiero e della gastronomia ai prodotti indigeni (formaggio, insaccati, pane di

segale ecc.), prodotti per quanto possibile secondo procedimenti biologici. La NaTour non promuove studi, ma piuttosto azioni concrete, come quelle già in atto nella valle di Goms, a Zermatt e a Saas Fee. Nella valle di Goms, circa una trentina di alberghi e ristoranti propongono ai loro ospiti «Gommer Teller», «Gommer Gsoffäs» e altre specialità regionali. Anche a Zermatt alberghi e ristoranti organizzano quindicine nelle quali il posto d'onore è riservato all'agnello di produzione indigena. A Saas Fee, il «Saaser Eintopf» compare sulla carta di tutti gli alberghi e ristoranti, permettendo così ai loro ospiti di assaggiare l'autentica cucina indigena. La creazione di prodotti con una buona immagine dovrebbe permettere di aumentare il valore aggiunto sia nell'agricoltura e nelle aziende di trasformazione che nel settore alberghiero e della ristorazione. Questo progetto di collaborazione intersettoriale mette a profitto in modo innovativo i potenziali regionali e rafforza la competitività della regione.

Esempio dal Nord vodese (V.I.E.)

Vitale per la regione, l'acqua svolge un ruolo importante nel Nord vodese. Non sorprende dunque che in questa regione sia nato un progetto che cerca di rilanciare e sviluppare il settore idrico nei suoi differenti aspetti. Promotrice del progetto V.I.E. (valorisation industrielle de l'eau, valorizzazione industriale dell'acqua), l'Associazione per lo sviluppo del Nord vodese (ADNV) opera da più di 25 anni nel settore della promozione economica regionale. Svolgendo il ruolo di una specie di agente di collegamento tra risorse locali e nuovi mercati, tra ricerca ed economia, V.I.E. si prefigge di diversificare l'economia e i servizi locali nel settore dell'acqua sostenendo progetti innovativi, esercitando un'attività di consulenza e fornendo conoscenze. Un esempio fra gli altri: V.I.E. sostiene un giovane imprenditore che lavora a un progetto di piscicoltura industriale. I promotori del progetto sono inoltre in stretto contatto con la Fondazione «Aqua», che ha lo scopo di contribuire alla preservazione dell'ambiente idrico mediante lo studio della sua fauna e della sua flora. In questo contesto, progetta di fondare nella regione di Yverdon-les-Bains un centro scientifico e didattico dotato di un acquario aperto al pubblico. Attraverso l'acqua, elemento che costituisce l'immagine della regione, questo progetto contribuisce a dinamizzare lo sviluppo industriale e turistico.

Esempio dalla Valle di Poschiavo (Erboricoltura nelle regioni di montagna)

Lo sviluppo dell'erboricoltura come attività alternativa nelle regioni di montagna costituisce un esempio di collaborazione interaziendale, che congiunge innovazione e diversificazione senza limitarsi a una sola regione.

La coltivazione di piante medicinali e aromatiche a fini commerciali compare in Svizzera all'inizio del secolo e assume importanza soprattutto durante la Seconda guerra mondiale. La presa di coscienza dei problemi legati alla salute e all'ambiente e la domanda crescente di rimedi a base vegetale ha portato negli anni Sessanta e Settanta alla nascita di nuove iniziative. Fino ad allora, l'erboricoltura commerciale si limitava alle regioni di pianura con clima favorevole. Attualmente, le superfici coltivate si situano soprattutto nelle regioni collinari e montagnose. Lo sviluppo dell'erboricoltura commerciale nella valle di Poschiavo, che era uno degli scopi del programma di sviluppo deciso nel 1977 per

questa regione di montagna, ha largamente contribuito a questa situazione. Lanciato nel 1981 con alcuni produttori isolati, il progetto ha portato nel 1983 alla creazione della cooperativa «Coperme Valle di Poschiavo», che si occupa con successo della commercializzazione delle erbe. Essa fornisce non soltanto l'industria, ma fabbrica anche il prodotto regionale «Puschlaver Chrütli-Tee». Lo sviluppo dell'erboricoltura nelle regioni di montagna è stato inoltre stimolato dall'iniziativa della Stazione federale di ricerche agronomiche di Changins, che, a partire dal 1982, ha fatto piantare piante medicinali e aromatiche su un terreno sperimentale situato nelle Alpi a oltre 1000 metri d'altitudine.

Stimate da queste iniziative, altre cooperative sono nate in differenti regioni di montagna della Svizzera. La comunità di lavoro svizzera per la promozione della coltivazione delle piante medicinali e aromatiche in montagna (Plantamont) è stata fondata nel 1985. Grazie ad essa, cinque organizzazioni di produttori regionali (Cooperativa Valpantes, Anbauvereinigung Waldhof-Kräuter, Coperme Valle di Poschiavo, Interessengemeinschaft Kräuteraanbau Uri e Kräuteraanbauernossenschaft Emmental) hanno unito i loro sforzi al di là delle frontiere linguistiche. La denominazione Plantamont garantisce una produzione naturale basata su concimi organici e favorisce i meccanismi di difesa naturali delle piante, senza far uso di prodotti fitosanitari chimici e di concimi minerali altamente solubili. I produttori dell'Associazione svizzera per un'erboricoltura biologica nella regione di montagna (Vereinigung für biologischen Kräuteraanbau im Schweizer Berggebiet; VBKB), pure fondata nel 1985, hanno in gran parte optato per un sistema di vendita diretta. La produzione dei membri dell'associazione avviene in aziende biologiche riconosciute, situate nelle regioni di montagna.

Esempio delle Prealpi (Grenzpfad Napfgebiet)

La parte principale del progetto «Grenzpfad Napfgebiet» è costituita da un sentiero pedestre di 75 km situato lungo la frontiera tra i Cantoni di Berna e Lucerna. L'origine di questo progetto è dovuta al forte potenziale turistico, in particolare alla diversità e alla buona conservazione del paesaggio, alla ricchezza culturale ed alle diverse attrazioni turistiche (curiosità e possibilità di attività) che si trovano lungo il sentiero.

Il progetto, nato per iniziativa del Gruppo svizzero per le regioni di montagna e delle tre regioni LIM dell'Oberland lucernese, dell'Alto Emmental e del Trachselwald, ha scopi economico-turistici, culturali e nazionali:

- l'offerta turistica esistente lungo le frontiere cantonali tra Berna e Lucerna dev'essere utilizzata meglio per mezzo di un collegamento, di un'estensione mirata e di un marketing moderno. Questo significa tra l'altro che si informerà in maniera professionale e mirata, con mezzi appropriati (dépliant, guide, prospetti tematici, piccole esposizioni) in merito alle possibilità di pernottamento in locande, alberghi, capanne alpine e fattorie nonché in merito alle diverse curiosità turistiche (siti storici, caseifici-modello, ecc.);
- il progetto dev'essere inteso come un insieme che permette di unire le attrattive turistiche ad altri contenuti. Si tratta in particolare di far conoscere ad un pubblico più vasto la ricchezza culturale e storica di questa regione di frontiera. Questo sarà realizzato per mezzo di pannelli esplicativi, pubblicazioni, visite guidate e manifestazioni culturali;

- la regione attorno al Napf è divisa da diverse frontiere. Sulla base di questo esempio regionale del Napf il tema, molto attuale, delle «frontiere» sarà abordato sotto differenti aspetti e sarà presentato in maniera concreta. In tal modo il tema «Frontiere - ieri, oggi e domani» sarà esposto in modi diversi quale contributo all'anno del giubileo della Confederazione nel 1998.

Il progetto «Grenzpfad Napf» copre dunque diversi temi e attività legati al turismo, alla cultura e alla storia. Consente di stabilire un legame, nelle regioni partecipanti, tra i diversi settori economici quali quello alberghiero e gli altri servizi turistici, l'agricoltura, l'artigianato e i trasporti (cooperazione al di là delle frontiere e dei settori economici).

Legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM)

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visti gli articoli 22^{quater} e 31^{bis} capoverso 3 lettera c della Costituzione federale;
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 1996¹⁾,

decreta:

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Scopo

La presente legge intende:

- a. migliorare le basi dello sviluppo economico e la capacità concorrenziale nelle regioni montane;
- b. valorizzare le potenzialità regionali;
- c. contribuire a mantenere un insediamento decentralizzato e preservare l'identità e la pluralità socioculturale del Paese;
- d. assicurare uno sviluppo sostenibile delle regioni montane;
- e. promuovere la collaborazione intercomunale, regionale ed interregionale.

Art. 2 Campo d'applicazione territoriale

¹ Per regione montana ai sensi della presente legge si intende il territorio che comprende le regioni elencate nell'allegato.

² Il Consiglio federale può, su richiesta del Cantone, autorizzare lievi modifiche del campo d'applicazione territoriale.

³ Per lievi modifiche s'intendono segnatamente:

- a. fusioni tra Comuni situati all'interno e Comuni situati all'esterno della regione montana;
- b. l'integrazione di singoli Comuni in una regione riportata nell'allegato.

Art. 3 Regioni

¹ Sono considerati regioni ai sensi della presente legge i gruppi di Comuni:

- a. strettamente legati fra loro dal punto di vista geografico ed economico;
- b. che perseguono il fine di adempiere insieme parte dei loro compiti.

² I Cantoni e i Comuni possono modificare la composizione delle regioni elencate nell'allegato.

¹⁾ FF 1996 II 976

Sezione 2: Aiuto agli investimenti

Art. 4 Principio

¹ La Confederazione può concedere un aiuto agli investimenti sotto forma di mutuo alle regioni, ai Comuni, agli enti di diritto pubblico e privato nonché ai privati.

² L'aiuto agli investimenti è concesso sotto forma di importo forfettario.

Art. 5 Presupposti

¹ L'aiuto agli investimenti è concesso soltanto se la regione ha messo a punto un programma di sviluppo e un programma di realizzazione pluriennale.

² I singoli progetti o i programmi di natura infrastrutturale per i quali vengono richiesti i mutui di aiuto agli investimenti devono concordare con gli obiettivi di promovimento fissati nel programma di sviluppo.

Art. 6 Progetti e programmi sostenuti

L'aiuto agli investimenti può essere concesso per singoli progetti o per programmi di natura infrastrutturale che:

- a. promuovono la regione quale luogo di attività economica e migliorano le condizioni concorrenziali delle imprese industriali, artigianali, di servizi e turistiche;
- b. rivalutano qualitativamente la regione come luogo di abitazione e di vita garantendo e preservando l'identità e la pluralità politiche e socioculturali;
- c. permettono lo sfruttamento delle potenzialità specifiche della regione o dei suoi vantaggi comparativi;
- d. servono al rinnovamento, al completamento e al potenziamento delle infrastrutture di base, purché siano realizzati in Comuni o parti di regioni che necessitano di mutui di aiuto agli investimenti per poter finanziare detti progetti.

Art. 7 Condizioni e oneri particolari

La concessione di mutui di aiuto agli investimenti può essere nel singolo caso subordinata ad ulteriori condizioni e oneri motivati dalla particolarità del singolo progetto o del programma di natura infrastrutturale e dettati dall'obiettivo della legge.

Art. 8 Fissazione e assegnazione dei mutui di aiuto agli investimenti

¹ I Cantoni fissano i mutui di aiuto agli investimenti e li assegnano ai richiedenti. Tengono conto delle prestazioni previste da altri testi di legge.

² Il Dipartimento federale dell'economia pubblica fissa ogni quattro anni i limiti entro i quali i Cantoni possono assegnare mutui di aiuto agli investimenti.

Può ridurre il limite di assegnazione o annullare l'aiuto qualora il Cantone contravvenga alle disposizioni legali.

³ Il Consiglio federale definisce la procedura ed i criteri in base ai quali vengono stabiliti i limiti di assegnazione cantonali.

Art. 9 Partecipazione finanziaria dei Cantoni

I mutui di aiuto agli investimenti vengono concessi soltanto se il Cantone partecipa in ugual misura al finanziamento del progetto.

Art. 10 Tasso d'interesse

I mutui di aiuto agli investimenti sono accordati a tassi d'interesse inferiori a quelli di mercato o senza interessi, tenuto conto delle possibilità finanziarie del beneficiario e dell'importanza del progetto o del programma di natura infrastrutturale per lo sviluppo della regione.

Art. 11 Termine per il rimborso

¹ I mutui di aiuto agli investimenti devono essere rimborsati al massimo dopo 30 anni. Il Cantone può prorogare l'inizio della restituzione di cinque anni al massimo.

² Per determinare il termine per il rimborso si tiene conto della durata di vita degli impianti sussidiati o delle prescrizioni sugli ammortamenti previste dai modelli contabili vigenti per gli enti pubblici.

Art. 12 Rapporti con altre leggi

¹ I singoli progetti o i programmi di natura infrastrutturale che beneficiano di un aiuto agli investimenti non devono violare le disposizioni di altre leggi federali.

² Le prestazioni accordate sulla base di altre leggi non devono essere ridotte o rifiutate a causa dell'aiuto agli investimenti.

Art. 13 Garanzie e responsabilità dei Cantoni

¹ I Cantoni provvedono affinché vi siano garanzie sufficienti per il rimborso dei mutui di aiuto agli investimenti.

² Le perdite derivanti dai mutui di aiuto agli investimenti sono per metà a carico del Cantone che ha assegnato il mutuo al beneficiario.

³ Per evitare casi di rigore, il Consiglio federale può ridurre la responsabilità del Cantone o rinunciare a farla valere.

Art. 14 Modalità di pagamento

L'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (Ufficio federale) emana istruzioni in merito alle modalità di pagamento.

Art. 15 Fondo d'aiuto agli investimenti

¹ La Confederazione alimenta un fondo d'aiuto agli investimenti destinato a finanziare i mutui di aiuto agli investimenti.

² Il fondo d'aiuto agli investimenti è alimentato conformemente al decreto federale del 3 ottobre 1991¹⁾ concernente nuovi conferimenti al Fondo d'aiuto agli investimenti nelle regioni montane. Dopo la sua scadenza i nuovi conferimenti possono essere operati, in funzione dei bisogni e tenendo conto della situazione finanziaria della Confederazione, attraverso il preventivo ordinario.

³ I rimborsi dei mutui di aiuto agli investimenti, gli interessi percepiti, le garanzie a carico dei Cantoni nonché le prestazioni di garanzia di terzi vengono accreditati al Fondo.

Sezione 3: Organizzazione e attività delle regioni e loro finanziamento

Art. 16 Enti regionali per lo sviluppo

Le regioni costituiscono un adeguato ente per lo sviluppo con personalità giuridica propria e un segretariato.

Art. 17 Programmi di sviluppo

¹ Gli enti regionali per lo sviluppo mettono a punto un programma di sviluppo e ne promuovono la realizzazione.

² Il Dipartimento federale dell'economia pubblica emana direttive per la realizzazione del programma di sviluppo.

³ Il programma di sviluppo dev'essere in sintonia con il piano direttore cantonale. I Cantoni disciplinano i particolari.

⁴ Gli enti regionali per lo sviluppo prendono provvedimenti che consentono di sorvegliare la realizzazione del programma di sviluppo.

Art. 18 Programma di realizzazione pluriennale

¹ Gli enti regionali per lo sviluppo, sulla scorta del programma regionale di sviluppo, mettono a punto un programma di realizzazione pluriennale e lo aggiornano una volta all'anno.

² Detto programma contiene:

- a. i settori e le parti di regioni che devono essere promossi prioritariamente;
- b. un elenco dei compiti che la regione vuole affrontare prioritariamente;

¹⁾ FF 1991 IV 196

- c. l'elenco dei Comuni e delle parti di regioni che continuano a dipendere dall'aiuto agli investimenti per il mantenimento, il rinnovamento e l'ampliamento della loro infrastruttura di base, nonché la prova che tale aiuto è necessario.

³ Nell'allestimento dell'elenco di cui al capoverso 2 lettera c occorre tener conto delle prestazioni della perequazione finanziaria della Confederazione, dei Cantoni e delle regioni.

Art. 19 Aiuti finanziari

¹ La Confederazione può accordare contributi fino ad un massimo del 50 per cento delle spese per il finanziamento di:

- a. prestazioni fornite dall'ente regionale per lo sviluppo e dal suo segretariato nell'ambito dell'elaborazione o della revisione del programma di sviluppo e del programma di realizzazione pluriennale;
- b. mandati che l'ente regionale per lo sviluppo e il suo segretariato affidano ad esperti nell'ambito dell'elaborazione e della revisione del programma di sviluppo;
- c. spese inerenti a lavori nell'ambito della realizzazione del programma di sviluppo e del programma di realizzazione pluriennale, sopportate dall'ente regionale per lo sviluppo e dal suo segretariato;
- d. programmi annuali di formazione e di perfezionamento;
- e. forme particolari di collaborazione interregionale.

² I contributi sono accordati sotto forma di importi forfettari.

Art. 20 Determinazione e versamento

¹ I contributi di cui all'articolo 19 capoverso 1 lettere a-c sono determinati e erogati dai Cantoni.

² I contributi di cui all'articolo 19 capoverso 1 lettere d e e sono determinati e erogati dall'Ufficio federale.

Art. 21 Partecipazione dei Cantoni

I contributi della Confederazione sono concessi soltanto a condizione che i Cantoni partecipino al finanziamento delle prestazioni e delle spese di cui all'articolo 19 capoverso 1 almeno per il 25 per cento.

Art. 22 Finanziamento

¹ I contributi di cui all'articolo 19 capoverso 1 sono finanziati attraverso il preventivo ordinario.

² In base ai crediti concessi iscritti a bilancio, l'Ufficio federale fissa annualmente i limiti entro i quali i Cantoni possono assegnare e erogare contributi di cui all'articolo 19 capoverso 1 lettere a-c.

³ Il Consiglio federale definisce la procedura ed i criteri volti alla determinazione dei limiti cantonali di credito.

⁴ Ogni quattro anni i Cantoni sono tenuti a giustificare l'impiego dei mezzi.

Sezione 4: Esecuzione

Art. 23 Cantoni

¹ I Cantoni sono responsabili dell'esecuzione della presente legge, nella misura in cui essa non sia espressamente riservata alla Confederazione.

² Ogni quattro anni, nell'ambito di una valutazione dei risultati, i Cantoni riferiscono alla Confederazione sull'esecuzione della legge.

Art. 24 Vigilanza della Confederazione

¹ La Confederazione vigila sull'applicazione della presente legge.

² Parimenti, provvede a valutare le misure previste dalla stessa.

Sezione 5: Rimedi giuridici

Art. 25

Le decisioni dell'Ufficio federale, nonché le decisioni cantonali di ultima istanza sono impugnabili presso la Commissione di ricorso del Dipartimento federale dell'economia pubblica.

Sezione 6: Disposizioni finali

Art. 26 Diritto previgente: abrogazione

La legge federale del 28 giugno 1974¹⁾ sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane è abrogata.

Art. 27 Referendum e entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Le regioni di montagna ai sensi dell'articolo 2

Zürcher Berggebiet

Comuni: Bäretswil, Bauma, Bichelsee-Balterswil, Fischenthal, Fischingen, Goldingen, Hinwil, Hofstetten bei Elgg, Schlatt, Sternenberg, St. Gallenkappel, Turbenthal, Wald (ZH), Wila, Wildberg.

Oberes Emmental

Comuni: Eggiwil, Landiswil, Langnau im Emmental, Lauperswil, Röthenbach im Emmental, Rüderswil, Schangnau, Signau, Trub, Trubschachen.

Jura-Bienne

Comuni: Belprahon, Bévillard, Biel/Bienne, Champoz, Châtelat, Corcelles (BE), Corgémont, Cortébert, Court, Crémines, Diesse, Eschert, Evillard/Leubringen, Grandval, La Heutte, La Neuveville, Lamboing, Loveresse, Malleray, Monible, Moutier, Nods, Orvin, Perrefitte, Péry, Plagne, Pontenet, Prêles, Rebévelier (BE), Reconvilier, Roches (BE), Romont (BE), Saicourt, Saules (BE), Schelten, Seehof, Sonceboz-Sombeval, Sornetan, Sorvilier, Souboz, Tavannes, Vauffelin, Vellerat.

Oberland-Ost

Comuni: Beatenberg, Bönigen, Brienz (BE), Brienzwiler, Därigen, Gadmen, Grindelwald, Gsteigwiler, Gündlischwand, Guttannen, Habkern, Hasliberg, Hofstetten bei Brienz, Innertkirchen, Interlaken, Iseltwald, Lauterbrunnen, Leissigen, Lütschental, Matten bei Interlaken, Meiringen, Niederried bei Interlaken, Oberried am Brienzensee, Ringgenberg (BE), Saxeten, Schattenhalb, Schwanden bei Brienz, Unterseen, Wilderswil.

Kandertal

Comuni: Adelboden, Frutigen, Kandergrund, Kandersteg, Reichenbach im Kandertal.

Thun-Innertport

Comuni: Aeschi bei Spiez, Amsoldingen, Blumenstein, Buchholterberg, Därstetten, Diemtigen, Eriz, Erlenbach im Simmental, Fahrni, Forst, Heiligenschwendi, Heimberg, Hilterfingen, Höfen, Homberg, Horrenbach-Buchen, Kienersrüti, Krattigen, Längenbühl, Niederstocken, Oberhofen am Thunersee, Oberlangenegg, Oberstocken, Oberwil im Simmental, Pohlern, Reutigen, Schwendibach, Sigriswil, Spiez, Steffisburg, Teuffenthal (BE), Thierachern, Thun, Uebeschi, Uetendorf, Unterlangenegg, Uttigen, Wechselhorn, Wimmis, Zwieselberg.

Obersimmental-Saanenland

Comuni: Boltigen, Gsteig, Lauenen, Lenk, Saanen, St. Stephan, Zweisimmen.

Kiesental

Comuni: Aeschlen, Arni (BE), Biglen, Bleiken bei Oberdiessbach, Bowil, Brenzikofen, Freimettigen, Grosshöchstetten, Häutligen, Herbligen, Konolfingen, Linden, Mirchel, Niederhünigen, Oberdiessbach, Oberhünigen, Oberthal, Schlosswil, Walkringen, Zäziwil.

Schwarzwasser

Comuni: Albligen, Engelsberg, Guggisberg, Niedermuhlern, Oberbalm, Riggisberg, Rüeggisberg, Rüscheegg, Rüti bei Riggisberg, Wahlern, Zimmerwald.

Trachselwald

Comuni: Affoltern im Emmental, Auswil, Dürrenroth, Eriswil, Gondiswil, Hasle bei Burgdorf, Heimiswil, Huttwil, Lützelflüh, Oeschenbach, Rohrbachgraben, Rüegsau, Sumiswald, Trachselwald, Walterswil (BE), Wynigen, Wüssachen.

RegioHER

Comuni: Alberswil, Altbüron, Altishofen, Buchs (LU), Buttisholz, Doppleschwand, Ebersecken, Egolzwil, Entlebuch, Escholzmatt, Ettiswil, Fischbach, Flüfli, Gettnau, Grossdietwil, Grosswangen, Hasle (LU), Hergiswil bei Willisau, Kottwil, Luthern, Marbach LU), Menznau, Nebikon, Ohmstal, Romoos, Ruswil, Schötz, Schüpfheim, Uffikon, Ufhusen, Wauwil, Werthenstein, Willisau Land, Willisau Stadt, Wolhusen, Zell (LU).

Uri

Comuni: Atdorf (UR), Andermatt, Attinghausen, Bauen, Bürglen (UR), Erstfeld, Flüelen, Göschenen, Gurtellen, Hospental, Isenthal, Realp, Schattdorf, Seedorf (UR), Seelisberg, Silenen, Sisikon, Spiringen, Unterschächen, Wassen.

Einsiedeln

Comuni: Alpthal, Einsiedeln, Innerthal, Oberiberg, Rothenthurm, Unteriberg, Vorderthal.

Innerschwyz

Comuni: Arth, Gersau, Greppen, Illgau, Ingenbohl, Küsnacht am Rigi, Lauerz, Morschach, Muotathal, Riemenstalden, Sattel, Schwyz, Steinen, Steinerberg, Vitznau, Weggis.

Sarneraatal

Comuni: Alpnach, Giswil, Kerns, Lungern, Sachseln, Sarnen.

Nidwalden

Comuni: Beckenried, Buochs, Dallenwil, Emmetten, Engelberg, Ennetbürgen, Ennetmoos, Hergiswil (NW), Oberdorf (NW), Stans, Stansstad, Wolfenschiessen.

Glarner Hinterland-Sernftal

Comuni: Betschwanden, Braunwald, Diesbach (GL), Elm, Engi, Haslen, Hätzingen, Leuggelbach, Linthal, Luchsingen, Matt, Mitlödi, Nidfurn, Rüti (GL), Schwanden (GL), Schwändi, Sool.

Sense

Comuni: Alterswil, Bösinggen, Brünisried, Düringen, Giffers, Heitenried, Oberschrot, Plaffeien, Plasselb, Rechthalten, Schmitten (FR), St. Antoni, St. Silvester, St. Ursen, Tafingen, Tentlingen, Ueberstorf, Wünnewil-Flamatt, Zumholz.

Gruyère

Comuni: Albeuve, Avry-devant-Pont, Botterens, Broc, Bulle, Cerniat (FR), Charmey, Châtel-sur-Montsalvens, Corbières, Crésuz, Echarlens, Enney, Estavannens, Grandvillard, Gruyères, Gumefens, Hauteville, Jaun, La Roche, La Tour-de-Trême, Le Bry, Le Pâquier (FR), Lessoc, Marsens, Maules, Montbovon, Morlon, Neirivue, Pont-la-Ville, Riaz, Romanens, Rueyres-Treyfayes, Sâles (Gruyère), Sorens, Vaulruz, Villarbenev, Villars-sous-Mont, Villarvolard, Vuadens, Vuippens.

Glâne-Veveyse

Comuni: Attalens, Auboranges, Berlens, Besencens, Billens, Bionnens, Bossonnens, Bouloz, Chapelle (Glâne), Châtel-St-Denis, Chavannes-les-Forts, Ecublens (FR), Es-

monts, Estévenens, Fiaugères, Gillarens, Granges (Veveyse), Grangettes, Grattavache, Hennens, La Joux (FR), La Magne, La Neirigue, Le Châtelard, Le Crêt, Les Ecasseys, Lieffrens, Lussy (FR), Massonnens, Mézières (FR), Montet (Glâne), Mossel, Pont (Veveyse), Porsel, Prez-vers-Siviriez, Progens, Promasens, Remaufens, Romont, Rue, Sem-sales, Siviriez, Sommentier, St-Martin (FR), Ursy, Vauderens, Villaraboud, Villargiroud, Villariaz, Villarsiviriaux, Vuarmarens, Vuisternens-devant-Romont.

Haute-Saraine

Comuni: Arconciel, Bonnefontaine, Ependes (FR), Essert (FR), Estavayer-le-Gibloux, Farvagny-le-Grand, Farvagny-le-Petit, Ferpicloz, Grenilles, Montévraz, Oberried (FR), Praroman, Rossens (FR), Rueyres-St-Laurent, Senèdes, Treyvaux, Villarlod, Villarsel-le-Gibloux, Vuisternens-en-Ogoz, Zénaux.

Thal

Comuni: Aedermannsdorf, Balsthal, Gänsbrunnen, Herbetswil, Holderbank (SO), Lauersdorf, Matzendorf, Mülliswil-Ramiswil, Welschenrohr.

Appenzell A.Rh.

Comuni: Bühler, Eggersriet, Gais, Grub (AR), Heiden, Herisau, Hundwil, Lutzenberg, Obereggen, Rehetobel, Reute (AR), Schönengrund, Schwellbrunn, Speicher, Stein (AR), Teufen (AR), Trogen, Urnäsch, Wald (AR), Waldstatt, Walzenhausen, Wolfhalden.

Appenzell I.Rh.

Comuni: Appenzell, Gonten, Rüte, Schlatt-Haslen, Schwende.

Toggenburg

Comuni: Alt St. Johann, Brunnadern, Bütschwil, Ebnat-Kappel, Gantereschwil, Hemberg, Krinau, Krummenau, Lichtensteig, Mogelsberg, Mosnang, Nesslau, Oberhelfenschwil, Stein (SG), St. Peterzell, Wattwil, Wildhaus.

Sarganserland-Walensee

Comuni: Amden, Bad Ragaz, Filzbach, Flums, Mels, Mühlehorn, Obstalden, Pfäfers, Quarten, Sargans, Vilters, Walenstadt, Weesen.

Surselva

Comuni: Andiast, Breil/Brigels, Camuns, Castrisch, Cumbel, Degen, Disentis/Mustér, Duvin, Falera, Flims, Flond, Ilanz, Laax, Ladir, Lumbrin, Luven, Medel (Lucmagn), Morissen, Obersaxen, Pigniu, Pitasch, Riein, Rueun, Ruschein, Safien, Sagogn, Schlans, Schluen, Schnaus, Sevegin, Siat, St. Martin, Sumvitg, Surcasti, Surcuolm, Tenna, Ternaues, Trin, Trun, Tujetsch, Uors-Peiden, Valendas, Vals, Vella, Versam, Vignogn, Vrin, Waltenburg/Vuorz.

Moesano

Comuni: Arvigo, Braggio, Buseno, Cama, Castaneda, Cauco, Grono, Leggia, Lóstallo, Mesocco, Rossa, Roveredo (GR), Selma, Soazza, Sta.Maria in Calanca, S. Vittore, Verdabbio.

Heinzenberg-Domleschg/Hinterrhein

Comuni: Almens, Andeer, Ausserferrera, Avers, Casti-Wergenstein, Cazis, Clugin, Donath, Feldis/Veulden, Flerden, Fürstenau, Hinterrhein, Innerferrera, Lohn (GR), Masein, Mathon, Medels im Rheinwald, Mutten, Nufenen, Paspels, Patzen-Fardün, Pignia, Portein, Pratal, Präz, Rodels, Rongellen, Rothenbrunnen, Sarn, Scharans, Scheid, Sils im Domleschg, Splügen, Sufers, Tartar, Thusis, Trans, Tschappina, Tumezl/Tomils, Urmein, Zillis-Reischen.

Prättigau

Comuni: Conters im Prättigau, Fanas, Fideris, Furna, Grüşch, Jenaz, Klosters-Serneus, Küblis, Luzein, Saas, Schiers, Seewis im Prättigau, St. Antönien, St. Antönien Ascharina, Valzeina.

Schanfigg

Comuni: Arosa, Calfreisen, Castiel, Langwies, Lüen, Maladers, Molinis, Pagig, Peist, Praden, St. Peter, Tschierschen.

Mittelbünden

Comuni: Alvaneu, Alvaschein, Bergün/Bravuogn, Bivio, Brienz (GR), Churwalden, Cunter, Filisur, Lantsch/Lenz, Malix, Marmorera, Mon, Mulegns, Parpan, Riomparsonz, Rona, Salouf, Savognin, Schmitten (GR), Stierva, Sur, Surava, Tiefencastel, Tinizong, Vaz/Obervaz, Wiesen (GR).

Bregaglia

Comuni: Bondo, Castasegna, Soglio, Stampa, Vicosoprano.

Poschiavo

Comuni: Brusio, Poschiavo.

Untere Engadin-Münstertal

Comuni: Ardez, Ftan, Fuldera, Guarda, Lavin, Lü, Müstair, Ramosch, Samnaun, Scuol, Sent, Sta. Maria Val Müstair, Susch, Tarasp, Tschier, Tschlin, Valchava, Zernez.

Locarnese e Vallemaggia

Comuni: Ascona, Auresio, Aurigeno, Avegno, Berzona, Bignasco, Borgnone, Bosco/Gurin, Brione sopra Minusio, Brione (Verzasca), Brissago, Broglio, Brontallo, Campo (Vallemaggia), Cavigno, Caviano, Cavigliano, Cerentino, Cevio, Coglio, Corippo, Cugnasco, Frasco, Fusio, Gerra (Gambarogno), Gerra (Verzasca), Giumaglio, Gordevio, Gordola, Gresso, Indemini, Intragna, Lavertezzo, Linescio, Locarno, Loco, Lodano, Losone, Magadino, Maggia, Menzonio, Mergoscia, Minusio, Moghegno, Mosogno, Muralto, Onsernone, Orselina, Palagnedra, Peccia, Piazzogna, Prato-Sornico, Ronco sopra Ascona, S. Abbondio, S. Nazzaro, Someo, Sonogno, Tegna, Tenero-Contra, Vergeletto, Verscio, Vira (Gambarogno), Vogorno.

Tre Valli

Comuni: Airolo, Anzonico, Aquila, Bedretto, Biasca, Bodio, Calonico, Calpiogna, Campello, Campo (Blenio), Castro, Cavagnago, Chiggiona, Chironico, Claro, Corzono, Cresciano, Dalpe, Dongio, Faido, Ghirone, Giornico, Gnosca, Iragna, Largario, Leontica, Lodrino, Lottigna, Ludiano, Mairengo, Malvaglia, Marolta, Moleno, Olivone, Osco, Osogna, Personico, Pollegio, Ponto Valentino, Prato (Leventina), Preonzo, Prugiasco, Quinto, Rossura, Semione, Sobrio, Torre.

Malcantone

Comuni: Agno, Aranno, Arosio, Astano, Bedigliora, Bioggio, Bosco Luganese, Breno, Cademario, Caslano, Cimo, Croglio, Curio, Fescoggia, Iseo, Magliaso, Migliegla, Monteggio, Mugena, Neggio, Novaggio, Ponte Tresa, Pura, Sessa, Vernate, Vezio.

Valli di Lugano

Comuni: Bedano, Bidogno, Bironico, Bogno, Cagiallo, Camignolo, Certara, Cimadara, Corticiasca, Gravesano, Isonne, Lopagno, Lugaggia, Medeglia, Mezzovico-Vira, Origgio, Ponte Capriasca, Rivera, Roveredo (TI), Sala Capriasca, Sigirino, Sonvico, Tesserete, Torricella-Taverne, Vaglio, Valcolla, Villa Luganese.

Pays-d'Enhaut

Comuni: Château-d'Oex, Rossinière, Rougemont.

Nord Vaudois

Comuni: Agiez, Arnex-sur-Orbe, Ballaigues, Baulmes, Bofflens, Bonvillars, Bretonnières, Bullet, Chamblon, Champagne, Champvent, Chavornay, Cheseaux-Noréaz, Concise, Corcelles-près-Concise, Croy, Essert-sous-Champvent, Fiez, Fontaines-sur-Grandson, Fontanezier, Giez, Grandevent, Grandson, Gressy, Juriens, La Praz, L'Abergement, Les Clées, Lignerolle, Method, Mauborget, Montagny-près-Yverdon, Montcherand, Mutrux, Novalles, Onnens (VD), Orbe, Orges, Pomy, Premier, Provence, Rances, Romainmôtier-Envy, Romairon, Sergey, Ste-Croix, Suscévaz, Treycovagnes, Valeyres-sous-Montagny, Valeyres-sous-Rances, Vallorbe, Vaugondry, Vaulion, Villars-Burquin, Villars-sous-Champvent, Vugelles-La Mothe, Vuiteboeuf, Yverdon-les-Bains, Yvonand.

Vallée de Joux

Comuni: L'Abbaye, Le Chenit, Le Lieu.

Goms

Comuni: Ausserbinn, Bellwald, Biel (VS), Binn, Blitzingen, Ernen, Fiesch, Fieschertal, Geschinen, Gluringen, Grengiols, Lax, Martisberg, Mühlebach, Münster (VS), Niederwald, Obergesteln, Oberwald, Reckingen (VS), Ritzingen, Selkingen, Steinhaus, Ulrichen.

Brig/östlich Raron

Comuni: Betten, Birgisch, Bister, Bitsch, Brig-Glis, Filet, Goppisberg, Greich, Mörel, Mund, Naters, Ried-Brig, Ried-Mörel, Simplon, Termen, Zwischbergen.

Visp/westlich Raron

Comuni: Ausserberg, Baltschieder, Blatten, Bürchen, Eggerberg, Eischoll, Eisten, Embd, Ferden, Grächen, Hohtenn, Kippel, Lalden, Niedergesteln, Randa, Raron, Saas Almagell, Saas Balen, Saas Fee, Saas Grund, Stalden (VS), Staldenried, Steg, St. Niklaus, Täsch, Törbel, Unterbäch, Visp, Visperterminen, Wiler (Lötschen), Zeneggen, Zermatt.

Leuk

Comuni: Agarn, Albinen, Bratsch, Ergisch, Erschmatt, Feschel, Gampel, Guttet, Inden, Leuk, Leukerbad, Oberems, Salgesch, Turtmann, Unterems, Varen.

Sierre

Comuni: Ayer, Chalais, Chandolin, Chermignon, Chippis, Grimentz, Grône, Icogne, Lens, Miège, Mollens (VS), Montana, Randogne, Sierre, St-Jean, St-Luc, Venthône, Veyras, Vissoie.

Sion

Comuni: Arbaz, Ardon, Ayent, Chamoson, Conthey, Evolène, Grimisuat, Hérévence, Les Agettes, Mase, Nax, Nendaz, Salins, Savièse, Sion, St-Léonard, St-Martin (VS), Vernamiège, Vétroz, Vex, Veyonnaz.

Martigny

Comuni: Bagnes, Bourg-St-Pierre, Bovernier, Charrat, Collonges, Dorénaz, Finhaut, Fully, Iséables, Leytron, Liddes, Martigny, Martigny-Combe, Orsières, Riddes, Saillon, Salvan, Saxon, Sembrancher, Trient, Vernayaz, Vollèges.

Chablais (vallesano e vodese)

Comuni: Aigle, Bex, Champéry, Chessel, Collombey-Muraz, Corbeyrier, Evionnaz, Gryon, Lavey-Morcles, Leysin, Massongex, Mex (VS), Monthey, Noville, Ollon, Ormont-Dessous, Ormont-Dessus, Port-Valais, Rennaz, Roche (VD), St-Gingolph, St-Maurice, Troistorrents, Val-d'Illeiez, Vérossaz, Vionnaz, Vouvy, Yverne.

Centro-Giura

Comuni: Brot-Plamboz, Cormoret, Courtelary, La Brévine, La Chaux-de-Fonds, La Chaux-du-Milieu, La Ferrière, La Sagne, Le Cerneux-Péquignot, Le Locle, Les Brenets, Les Planchettes, Les Ponts-de-Martel, Mont-Tramelan, Renan (BE), Sonvilier, St-Imier, Tramelan, Villeret.

Val-de-Travers

Comuni: Boveresse, Buttes, Couvet, Fleurier, La Côte-aux-Fées, Les Bayards, Les Verrières, Môtiers (NE), Noiraigue, St-Sulpice (NE), Travers.

Val-de-Ruz

Comuni: Boudevilliers, Brot-Dessous, Cernier, Chézard-St-Martin, Coffrane, Dombreson, Enges, Engollon, Fenin-Vilars-Saules, Fontainemelon, Fontaines (NE), Le Pâquier (NE), Les Geneveys-sur-Coffrane, Les Hauts-Geneveys, Lignièrès, Montmollin, Rochefort, Savagnier, Villiers.

Giura

Comuni: Alle, Asuel, Bassecourt, Beurnevésin, Boécourt, Boncourt, Bonfol, Bourri-
gnon, Bressaucourt, Buix, Bure, Charmoille, Châtillon (JU), Chevenez, Coeuve, Cor-
ban, Cornol, Courchapoix, Courchavon, Courfaivre, Courgenay, Courrendlin, Cour-
roux, Courtedoux, Courtemaîche, Courtételle, Damphreux, Damvant, Delémont, Deve-
lier, Ederswiler, Epauvillers, Epiquez, Fahy, Fontenais, Fregiécourt, Glovelier, Gou-
mois, Grandfontaine, La Chaux-des-Breuleux, Lajoux (JU), Le Bémont (JU), Le Noir-
mont, Le Peuchapatte, Les Bois, Les Breuleux, Les Enfers, Les Genevez (JU), Les Pom-
merats, Lugnez, Mervelier, Mettembert, Miécourt, Montenol, Montfaucon, Montfaver-
gier, Montignez, Montmelon, Montsevelier, Movelier, Muriaux, Ocourt, Pleigne, Pleu-
jouse, Porrentruy, Rebeuvelier, Réclère, Roche-d'Or, Rocourt, Rossemaison, Saignelég-
ier, Saulcy, Seleute, Soubey, Soulce, Soyhières, St-Brais, St-Ursanne, Undervelier, Ven-
dlincourt, Vermes, Vicques.

Decreto federale concernente il sostegno ai cambiamenti strutturali in ambiente rurale

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera c della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 1996¹⁾,

decreta:

Art. 1 Scopo

Il presente decreto ha lo scopo di sostenere l'ambiente rurale nel fronteggiare i mutamenti economici strutturali.

Art. 2 Ambiente rurale

¹ L'ambiente rurale ai sensi del presente decreto federale comprende le zone di montagna ai sensi della legislazione sugli aiuti alle regioni montane e altre zone definite nell'allegato al presente decreto.

² Su proposta dei Cantoni, il Consiglio federale può autorizzare modificazioni minori dell'ambiente rurale.

Art. 3 Progetti sussidiati

¹ La Confederazione può subsidiare progetti di natura organizzativa, concettuale e istituzionale che:

- a. sono attuati in collaborazione da persone fisiche o persone giuridiche del settore privato e pubblico;
- b. hanno valore di modello per la regione in funzione del risultato auspicato o del metodo seguito;
- c. servono a creare o a garantire possibilità di impiego nell'ambiente rurale;
- d. contribuiscono allo sfruttamento dei potenziali locali e regionali;
- e. sono in sintonia con i programmi di sviluppo regionale e altri studi di pianificazione regionale e cantonale;
- f. sono conformi agli obiettivi della protezione del paesaggio, dei beni culturali, dell'ambiente e della sistemazione del territorio.

² I progetti sono sostenuti durante cinque anni al massimo.

³ I progetti edilizi non sono sostenuti.

¹⁾ FF 1996 II 976

Art. 4 Importo dell'aiuto finanziario

¹ La Confederazione può concedere un aiuto finanziario sino al 50 per cento del costo totale di un progetto ai sensi dell'articolo 3. Tale aiuto è accordato sotto forma di importo forfettario.

² La Confederazione concede l'aiuto finanziario soltanto se i Cantoni esauriscono le loro possibilità legali di finanziamento.

³ Essa concede aiuti finanziari ai sensi del presente decreto soltanto ai progetti che non può finanziare altrimenti.

⁴ I beneficiari dell'aiuto finanziario devono fornire un'adeguata prestazione propria.

Art. 5 Procedura

¹ Le richieste di aiuto finanziario devono essere indirizzate ai promotori dello sviluppo regionale o agli organismi competenti in materia di pianificazione regionale, che le presentano ai Cantoni, unitamente ad un preavviso.

² Il Cantone trasmette la richiesta, unitamente alla sua proposta, all'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (ufficio federale).

⁴ L'ufficio federale decide in merito alle richieste di aiuti finanziari.

Art. 6 Informazione, scambio di conoscenze e valutazione

L'ufficio federale provvede allo scambio di informazioni e di conoscenze in merito ai progetti, nonché alla valutazione degli stessi.

Art. 7 Rimedi giuridici

Le decisioni dell'ufficio federale possono essere impugnate con il ricorso alla Commissione di ricorso del Dipartimento federale dell'economia pubblica.

Art. 8 Finanziamento

¹ Le spese di cui al presente decreto sono addebitate al fondo di investimento ai sensi della legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane.

² Esse non devono superare 70 milioni di franchi.

³ Per le misure di cui all'articolo 6 possono essere utilizzati al massimo 10 milioni di franchi.

Art. 9 Esecuzione

L'esecuzione del presente decreto spetta al Dipartimento federale dell'economia pubblica.

Art. 10 Referendum ed entrata in vigore

¹ Il presente decreto, che è di obbligatorietà generale, sottostà al referendum facoltativo.

² Rimane in vigore dieci anni.

³ Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Allegato
(art. 2 cpv. 1)

Le regioni rurali all'infuori delle regioni di montagna sono le seguenti, con i loro Comuni:¹⁾

Weinland

Comuni: Adlikon, Benken (ZH), Berg am Irchel, Buch am Irchel, Dachsen, Dorf, Feuerthalen, Flaach, Flurlingen, Andelfingen, Henggart, Humlikon, Kleinandelfingen, Laufen-Uhwiesen, Marthalen, Oberstammheim, Ossingen, Rheinau, Thalheim a.d. Thur, Trüllikon, Truttikon, Unterstammheim, Volken, Waltalingen, Altikon.

Erlach/Seeland

Comuni: Aarberg, Barga (BE), Grossaffoltern, Kallnach, Kappelen, Lyss, Niederried b. Kallnach, Radelfingen, Rapperswil (BE), Schüpfen, Seedorf (BE), Bütigen, Busswil bei Büren, Diessbach bei Büren, Dotzigen, Wengi, Brüttelen, Erlach, Finsterhennen, Gals, Gampelen, Ins, Lüscherz, Müntschemier, Siselen, Treiten, Tschugg, Vinelz, Ruppoldried, Bühl, Walperswil, Worben.

Oberaargau

Comuni: Aarwangen, Bannwil, Bleienbach, Busswil b. Melchnau, Guntenburg, Kleindietwil, Langenthal, Leimiswil, Lotzwil, Madiswil, Melchnau, Obersteckholz, Reisiswil, Roggwil (BE), Rohrbach, Rüschelen, Schwarzhäusern, Thunstetten, Untersteckholz, Ursenbach, Wynau, Attiswil, Berken, Bettenhausen, Bollodingen, Farnern, Graben, Heimenhausen, Hermiswil, Herzogenbuchsee, Inkwil, Niederbipp, Niederönz, Oberbipp, Oberönz, Ochlenberg, Röthenbach b. Herzogenbuchsee, Rumisberg, Seeberg, Thörigen, Walliswil b. Niederbipp, Walliswil b. Wangen, Wangen an der Aare, Wangenried, Wanzwil, Wiedlisbach, Wolfisberg, Steinhof.

Burgdorf

Comuni: Aefligen, Alchenstorf, Burgdorf, Ersigen, Hellsau, Hindelbank, Höchstetten, Kernenried, Kirchberg (BE), Koppigen, Krauchthal, Lyssach, Mötschwil, Niederösch, Oberburg, Oberösch, Rüdtilgen-Alchenflüh, Rumendingen, Rüti b. Lyssach, Willadingen, Bätterkinden, Büren z. Hof, Etzelkofen, Fraubrunnen, Grafenried, Limpach, Mülchi, Schalunen, Utzenstorf, Wiler b. Utzenstorf, Zauggenried, Ziebach.

Aaretal

Comuni: Kiesen, Münsingen, Niederwichtrach, Oberwichtrach, Oppligen, Rubigen, Tägerschi, Allmendingen, Trimstein, Belpberg, Burgistein, Gelterfingen, Gerzensee, Gurzelen, Jaberg, Kaufdorf, Kirchdorf (BE), Kirchenthurnen, Lohnstorf, Mühledorf (BE), Mühlethurnen, Noflen, Rümligen, Seftigen, Toffen, Wattenwil.

¹⁾ L'elenco comprende le regioni rurali e semi-rurali che soddisfano i criteri di ruralità giusta l'OCSE, che distingue tre categoria di regioni: rurali, semi-rurali e urbane. La distinzione si fonda sul criterio della densità demografica all'interno delle regioni MS (MS = mobilità spaziale). L'attribuzione di una regione all'una o all'altra categoria viene operata sulla scorta della percentuale di abitanti che vivono in Comuni di oltre 150 abitanti per km²:

- regioni rurali: meno del 50 per cento degli abitanti abitano in Comuni di oltre 150 abitanti per km²;
- regioni semi-rurali: tra il 50 e l'85 per cento degli abitanti vivono in Comuni di oltre 150 abitanti per km²;
- regioni urbane: oltre l'85 per cento degli abitanti vivono in Comuni di oltre 150 abitanti per km².

Laufental

Comuni: Bättwil, Büren (SO), Dornach, Gempen, Hochwald, Hofstetten-Flüh, Metzleren, Nuglar-St. Pantaleon, Rodersdorf, Seewen, Witterswil, Bärschwil, Beinwil (SO), Breitenbach, Büsserach, Erschwil, Fehren, Grindel, Himmelried, Kleinlützel, Meltingen, Nunningen, Zullwil, Blauen, Brislach, Burg im Leimental, Dittingen, Duggingen, Greltingen, Laufen, Liesberg, Nenzlingen, Roggenburg, Röschenz, Wahlen, Zwingen.

Sursee/Seetal

Comuni: Aesch (LU), Altwil, Ballwil, Ermensee, Gelfingen, Hämikon, Herlisberg, Hitzkirch, Hochdorf, Hohenrain, Lieli, Mosen, Müswangen, Retschwil, Römerswil, Schongau, Sulz (LU), Beromünster, Büron, Eich, Geuensee, Gunzwil, Knutwil, Kulmerau, Mauensee, Neudorf, Neuenkirch, Nottwil, Oberkirch, Rickenbach (LU), Schenkon, Schlierbach, Schwarzenbach, Sempach, Sursee, Triengen, Wilihof, Winikon.

Glarner Mittelland

Comuni: Bilten, Ennenda, Glarus, Mollis, Näfels, Netstal, Niederurnen, Oberurnen, Riedern.

Murten

Comuni: Clavaleyres, Ferenbalm, Golaten, Gurbrü, Kriechenwil, Laupen, Mühleberg, Münchenwiler, Neueneegg, Wileroltigen, Agriswil, Büchslen, Cordast, Cormérod, Corsalettes, Courgevaux, Courlevon, Cournillens, Courtaman, Courtepin, Courtion, Cressier (FR), Fräschels, Galmiz, Gempenach, Greng, Gurmels, Guschelmuth, Jeuss, Kerzers, Kleinbödingen, Kleingurmels, Liebstorf, Lurtigen, Meyriez, Misery, Muntelier, Murten, Ried bei Kerzers, Salvenach, Ulmiz, Villarepos, Bas-Vully, Haut-Vully, Wallenbuch, Wallenried, Avenches, Bellerive (VD), Chabrey, Champmartin, Constantine, Cudrefin, Donatyre, Faoug, Montmagny, Mur (VD), Oleyres, Vallamand, Villars-le-Grand.

Glâne/Veveyse

Comuni: Châtonnaye, Chavannes-s.-Orsonnens, Middel, Orsonnens, Torny-le-Grand, Villarimboud, Villaz-Saint-Pierre.

Oberes Baselbiet

Comuni: Arisdorf, Augst, Bubendorf, Frenkendorf, Füllinsdorf, Giebenach, Hersberg, Lausen, Liestal, Lupsingen, Pratteln, Ramlinsburg, Seltisberg, Ziefen, Anwil, Böckten, Buckten, Buus, Diepfingen, Gelterkinden, Häfelfingen, Hemmiken, Itingen, Känerkinden, Kilchberg (BL), Läuelfingen, Maisprach, Nusschhof, Oltingen, Ormalingen, Rickenbach (BL), Rothenfluh, Rümlingen, Rünenberg, Sissach, Tecknau, Tenniken, Thürnen, Wenslingen, Wintersingen, Wittinsburg, Zeglingen, Zunzgen, Arboldswil, Bennwil, Bretzwil, Diegten, Eptingen, Hölstein, Lampenberg, Langenbruck, Lauwil, Liedertswil, Niederdorf, Oberdorf (BL), Reigoldswil, Titterten, Waldenburg.

Schaffhausen

Comuni: Gächlingen, Guntmadingen, Löhningen, Neunkirch, Osterfingen, Altdorf (SH), Barzheim, Bibern (SH), Büttenhardt, Dörfingen, Hofen, Lohn (SH), Opfertshofen (SH), Stetten (SH), Thayngen, Barga (SH), Beringen, Buchberg, Hemmental, Merishausen, Neuhausen a. Rheinfall, Rüdlingen, Schaffhausen, Beggingen, Schleithem, Siblingen, Buchs (SH), Hemishofen, Ramsen, Stein am Rhein, Hallau, Oberhallau, Trasdungen, Wilchingen.

Werdenberg

Comuni: Buchs (SG), Gams, Grabs, Sennwald, Sevelen, Wartau.

Linthgebiet

Comuni: Benken (SG), Kaltbrunn, Rieden, Schänis, Ernetschwil, Eschenbach (SG), Gommiswald, Jona, Rapperswil (SG), Schmerikon, Uznach.

Bündner Rheintal

Comuni: Bonaduz, Domat/Ems, Rhäzüns, Felsberg, Tamins, Chur, Haldenstein, Igis, Mastrils, Says, Trimmis, Untervaz, Zizers, Fläsch, Jenins, Maienfeld, Malans.

Davos

Comune: Davos.

Oberengadin

Comuni: Bever, Celerina, Madulain, Pontresina, La Punt-Chamues-ch, Samedan, St. Moritz, S-chanf, Sils im Engadin, Silvaplana, Zuoz.

Brugg/Zurzach

Comuni: Würenlingen, Auenstein, Birr, Birrhard, Brugg, Gallenkirch, Habsburg, Hausen b. Brugg, Hottwil, Linn, Lupfig, Mandach, Mönthal, Mülligen, Oberbözberg, Oberflachs, Remigen, Riniken, Rüfenach, Scherz, Schinznach Bad, Schinznach Dorf, Stilli, Thalheim (AG), Umiken, Unterbözberg, Veltheim (AG), Villigen, Villnachern Windisch, Brunnegg, Baldingen, Bökikon, Böttstein, Döttingen, Endingen, Fisibach, Full-Reuenthal, Kaiserstuhl, Klingnau, Koblenz, Leibstadt, Lengnau (AG), Leuggern, Mellikon, Rekingen (AG), Riethem, Rümikon, Schneisingen, Siglistorf, Tegerfelden, Untendingen, Wislikofen, Zurzach.

Freiamt

Comuni: Büttikon, Dottikon, Hägglingen, Hermetschwil-Staffeln, Hilfikon, Sarmenstorf, Uezwil, Villmergen, Wohlen (AG), Dintikon, Hendschiken, Othmarsingen, Abtwil, Aristau, Auw, Beinwil (Freiamt), Benzenschwil, Besenbüren, Bettwil, Boswil, Bünzen, Buttwil, Dietwil, Geltwil, Kallern, Merenschwand, Mühlau, Muri (AG), Oberrüti, Rottenschwil, Sins, Waltenschwil.

Fricktal

Comuni: Bözen, Effingen, Elfingen, Eiken, Etzgen, Frick, Gansingen, Gipf-Oberfrick, Herznach, Hornussen, Ittenthal, Kaisten, Laufenburg, Mettau, Münchwilen (AG), Oberhof, Oberhofen (AG), Oeschgen, Schwaderloch, Sisseln, Sulz (AG), Ueken, Wil (AG), Wittnau, Wölflinswil, Zeihen, Hellikon, Kaiseraugst, Magden, Möhlin, Mumpf, Obermumpf, Olsberg, Rheinfelden, Schupfart, Stein (AG), Wallbach, Wegenstetten, Zeiningen, Zuzgen.

Thurtal

Comuni: Neukirch an der Thur, Sulgen, Aadorf, Felben-Wellhausen, Frauenfeld, Gachnang, Hüttlingen, Matzingen, Neunforn, Stettfurt, Thundorf, Uesslingen-Buch, Warth-Weiningen, Schönholzerswilen, Herdern, Homburg, Hüttwilen, Müllheim, Pfyn, Raperswilen, Amlikon-Bissegg, Berg (TG), Birwinken, Bürglen (TG), Bussnang, Hugelshofen, Märstetten, Weinfeld, Wigoltingen.

Untersee/Rhein

Comuni: Basadingen, Diessenhofen, Alterswilen, Altnau, Bottighofen, Ermatingen, Gotlieben, Illighausen, Kreuzlingen, Langrickenbach, Münsterlingen, Tägerwilen, Wäldi, Berlingen, Eschenz, Mammern, Salenstein, Steckborn, Wagenhausen.

Morges/Rolle

Comuni: Apples, Aubonne, Ballens, Berolle, Bière, Bougy-Villars, Féchy, Gimel, Longirod, Mollens (VD), Montherod, Pizy, Saint-George, Saint-Livres, Saint-Oyens, Saubraz, Aclens, Bremblens, Buchillon, Bussy-Chardonney, Chigny, Clarmont, Colombier (VD), Denens, Denges, Echandens, Echichens, Etoy, Lavigny, Lonay, Lully (VD), Lussy-sur-Morges, Monnaz, Morges, Préverenges, Reverolle, Romanel-sur-Morges, Saint-Prex, St-Saphorin-s.-Morges, Tolochenaz, Vaux-sur-Morges, Villars-sous-Yens, Vufflens-le-

Château, Vullierens, Yens, Allaman, Bursinel, Bursins, Dully, Essertines-sur-Rolle, Gilly, Luins, Mont-sur-Rolle, Perroy, Rolle, Tartegnin, Vinzel.

Aigle

Comune: Villeneuve (VD).

Gros-de-Vaud

Comuni: Bettens, Bournens, Boussens, La Chaux (Cossonay), Chavannes-le-Veyron, Chevilly, Cossonay, Cottens (VD), Cuarnens, Daillens, Dizy, Eclépens, Ferreyres, Gollion, Grancy, L'Isle, Lussery, Mauraz, Mex (VD), Moiry, Mont-la-Ville, Montricher, Orny, Pampigny, Penthalaz, Penthaz, Pompaples, La Sarraz, Senarclens, Sévery, Sullens, Villars-Lussery, Vuflens-la-Ville, Assens, Bercher, Bioley-Orjulaz, Bottens, Dommartin, Echallens, Eclagnens, Etagnières, Fey, Goumoens-la-Ville, Goumoens-le-Jux, Malapalud, Naz, Oulens-sous-Echallens, Pailly, Penthéréaz, Poliez-le-Grand, Poliez-Pittet, Rueyres, Saint-Barthélemy (VD), Sugnens, Villars-le-Terroir, Villars-Tiercelin, Vuarrens, Bavois, Corcelles-sur-Chavornay.

Yverdon

Comuni: Essertines-sur-Yverdon, Arrissoules, Belmont-sur-Yverdon, Bioley-Magnoux, Chanéaz, Chavannes-le-Chêne, Chêne-Pâquier, Cronay, Cuarny, Démoret, Donneloye, Ependes (VD), Essert-Pittet, Gossens, Mézery-près-Donneloye, Molondin, Oppens, Orzens, Prahins, Rovray, Suchy, Ursins, Valeyres-sous-Ursins, Villars-Epeney.

La Broye

Comuni: Aumont, Autavaux, Bollion, Bussy (FR), Châbles, Chapelle (Broye), Châtillon (FR), Cheiry, Cheyres, Cugy (FR), Delley, Domdidier, Dompierre (FR), Estavayer-le-Lac, Fétigny, Font, Forel (FR), Frasses, Gletterens, Granges-de-Vesin, Léchelles, Lully (FR), Mannens-Grandsivaz, Ménières, Montagny-la-Ville, Montagny-les-Monts, Montbrelloz, Montet (Broye), Morens (FR), Murist, Nuvilly, Portalban, Praratoud, Prévondavaux, Rueyres-les-Prés, Russy, Saint-Aubin (FR), Seiry, Sévaz, Surpierre, Vallon, Vesin, Villeneuve (FR), Vuissens, Boulens, Brenles, Bussy-sur-Moudon, Chapelle-sur-Moudon, Chavannes-sur-Moudon, Chesalles-sur-Moudon, Correvon, Cremin, Curtilles, Denezy, Dompierre (VD), Forel-sur-Lucens, Hermenches, Lovatens, Lucens, Martherenges, Montaubion-Chardonney, Moudon, Neyruz-sur-Moudon, Ogens, Oulens-sur-Lucens, Peyres-Possens, Prévonnoloup, Rossenges, Saint-Cierges, Sarzens, Sottens, Syens, Thierrens, Villars-le-Comte, Villars-Mendraz, Vucherens, Bussigny-sur-Oron, Carrouge (VD), Châtillens, Chesalles-sur-Oron, Corcelles-le-Jorat, Les Cullayes, Ecoteaux, Essertes, Ferlens (VD), Maraçon, Mézières (VD), Montpreveyres, Oron-la-Ville, Oron-le-Châtel, Palézieux, Peney-le-Jorat, La Rogivue, Ropraz, Servion, Les Tavernes, Les Thioleyres, Vuibroye, Vuilliens, Cerniaz (VD), Champtouroz, Chevroux, Combremont-le-Grand, Combremont-le-Petit, Corcelles-près-Payerne, Grandcour, Granges-près-Marnand, Henniez, Marnand, Missy, Payerne, Rossens (VD), Sassel, Sédeilles, Seigneux, Trey, Treytorrens (Payerne), Villars-Bramard, Villarzel.

Messaggio relativo al riorientamento della politica regionale del 28 febbraio 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.021
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.06.1996
Date	
Data	
Seite	976-1107
Page	
Pagina	
Ref. No	10 118 582

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.