



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Berna, 22 giugno 2022

Modifica delle legge federale sulla politica regionale

**Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione**

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Le infrastrutture di sviluppo che permettono di creare valore aggiunto in una regione svolgono un ruolo centrale per lo sviluppo economico delle aree rurali e delle regioni di montagna. Il finanziamento di questi progetti infrastrutturali – soprattutto nel settore delle infrastrutture turistiche importanti per lo sviluppo di una regione, come ad esempio le funivie – è pertanto un elemento cardine della Nuova politica regionale (NPR), che sostiene le aree rurali, le regioni di montagna e le regioni di frontiera nel loro sviluppo economico.

Da un'indagine ad ampio raggio è emerso che gli strumenti di promozione degli investimenti sono validi¹: per questo motivo è opportuno mantenerli per la maggior parte dei progetti di investimento, ricorrendo ai mutui come avviene secondo la prassi vigente. Tuttavia l'esperienza ha mostrato anche che i mutui non sono uno strumento adeguato per sostenere le piccole infrastrutture. Queste ultime infatti, per i gestori che investono nei progetti, non generano direttamente flusso di cassa oppure lo fanno soltanto in misura marginale. Le piccole infrastrutture sono però importanti per l'economia regionale, se possono essere sfruttate commercialmente da altri attori economici. Queste infrastrutture devono perciò poter beneficiare, in misura limitata, anche di finanziamenti a fondo perso.

Dal 2020, nel quadro delle misure pilota NPR per le regioni di montagna², questo approccio viene testato con successo in 16 Cantoni. Avvalendosi di un aiuto federale, che corrisponde al massimo a 50 000 franchi per progetto, a cui si aggiungono i contributi cantonali, questa misura pilota NPR mobilita quei nuovi attori che finora non hanno potuto realizzare le loro idee, economicamente rilevanti, per la mancanza di un sostegno iniziale.

Due esempi: l'apertura di una palestra di roccia nel Cantone di Uri, importante per il turismo regionale, e la creazione e integrazione nell'offerta turistica regionale di un percorso di mountain bike nel Cantone di Neuchâtel. Entrambi i progetti vengono realizzati da associazioni sportive che possono assicurare la gestione e la manutenzione ma che non dispongono di sufficiente capitale proprio per finanziare da sole l'investimento e non possono accedere ai mutui bancari o della NPR. Questi progetti permettono a vari attori economici – alberghi, ristoranti, negozi di articoli sportivi, ecc. – di approfittare con i loro modelli aziendali delle infrastrutture messe a disposizione, migliorando così le loro capacità attrattive e, di conseguenza, la loro creazione di valore aggiunto. La valutazione del periodo pluriennale di NPR 2016-2023³, pubblicata nel febbraio del 2022, raccomanda di proseguire nel periodo pluriennale successivo (2024-2031) le misure pilota in corso in quest'ambito. Di conseguenza, in futuro progetti analoghi dovrebbero poter essere finanziati anche nel quadro delle ordinarie attività NPR.

I criteri di scelta garantiscono che vengano cofinanziati esclusivamente progetti con un impatto sull'economia regionale e siano esclusi, per quanto possibile, i rischi di effetto inerziale. Questi criteri vengono definiti con i servizi cantonali preposti all'attuazione della NPR. L'ampliamento delle possibilità di promozione va incontro alle richieste di gran parte degli organi esecutivi cantonali.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Sul piano tecnico, Confederazione e Cantoni hanno esaminato diverse alternative e concordano nel proporre che in futuro, nel quadro della NPR, sia possibile concedere contributi a fondo perso per piccole infrastrutture. Ciò richiede una modifica specifica della legge federale sulla politica regionale del 6 ottobre 2006⁴.

Sulla scorta delle esperienze maturate con le misure pilota adottate nelle regioni montane, possono dunque essere assegnati contributi federali a fondo perso per progetti infrastrutturali fino a un importo massimo per progetto di 50 000 franchi accompagnati da contributi cantonali equivalenti. Il tetto massimo per progetto garantisce che si tratti esclusivamente di piccoli progetti infrastrutturali. I progetti infrastrutturali più importanti devono poter essere finanziati tramite altri canali (soprattutto del settore privato) ed eventualmente ricorrendo ai mutui NPR. Sono esclusi anche i cosiddetti progetti per le infrastrutture di base, cioè le opere realizzate unicamente per la popolazione residente e che non hanno alcun effetto sull'economia regionale.

Come nel caso delle misure pilota, l'assegnazione dei contributi sottostà a criteri precisi che permettono di superare le riserve di natura normativa, e che devono essere approfonditi con i Cantoni alla luce delle esperienze svolte finora. Questi criteri sono stabiliti dal Consiglio federale e vengono fissati nelle disposizioni attuative della NPR. I progetti in questione devono generare impulsi economici su scala regionale, il gestore del progetto deve essere in grado di assicurare l'esercizio e la manutenzione dell'infrastruttura e, per quanto possibile, si devono poter escludere rischi di effetto inerziale. I progetti devono produrre effetti a livello sovraziendale.

¹ Rütter soceco, EBP e Scuola universitaria di Lucerna (2021), *Weiterentwicklung der NRP-Investitionsförderung 2024+*, su incarico della SECO.

² Misure pilota NPR Regioni di montagna | sviluppo regionale | regionsuisse

³ <https://www.improve-nrp.ch/>.

⁴ RS 901.0

Lo sviluppo della NPR avviene secondo le raccomandazioni della valutazione e dello studio di approfondimento sulla promozione degli investimenti. Tiene conto delle esperienze effettuate nel quadro delle misure pilota come pure delle richieste che giungono dai servizi cantonali, e consente di mobilitare nuovi attori. Grazie a questi progetti aggiuntivi si possono dare nuovi validi impulsi allo sviluppo economico nelle aree rurali e nelle regioni montane. La NPR dispone così di un ulteriore strumento di promozione, analogamente alle altre politiche settoriali (ad es. agricoltura, energia, sport, cultura), che impiegano già con successo i contributi a fondo perso destinati alle infrastrutture.

In questo contesto viene proposta una modifica di legge mirata, che permette di sfruttare il potenziale ancora inutilizzato delle regioni, coinvolgere nuovi attori e realizzare ulteriori progetti. Si generano così impulsi che favoriscono lo sviluppo economico delle regioni; la proposta di modifica della legge crea le basi legali necessarie a questo scopo.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Per ciò che concerne contenuti e tempistica, il progetto è in linea con il programma pluriennale della NPR 2024–2031, che verrà discusso dal Parlamento nel 2023.

Il presente progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁵ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020⁶ sul programma di legislatura 2019–2023.

È comunque opportuno procedere fin d'ora con la modifica della base legale, affinché possa entrare in vigore nel corso del primo anno del prossimo programma pluriennale di NPR 2024–2031.

2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Lo strumento dei contributi a fondo perso per piccoli progetti infrastrutturali permette alla NPR di colmare una sua lacuna rispetto a molte altre politiche settoriali e ai loro strumentari (ad es. agricoltura, energia, sport, cultura), che impiegano già con successo i contributi a fondo perso.

La promozione di infrastrutture mediante contributi a fondo perso è prassi corrente nell'Unione europea (UE), ad esempio nel quadro della politica di coesione o della politica agricola comune. Nell'ambito della politica di coesione l'UE promuove la sua politica regionale secondo il regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale del Fondo di coesione, ad esempio mediante investimenti nelle infrastrutture dei trasporti (art. 2), nell'infrastruttura sociale o nell'infrastruttura verde (art. 3). Inoltre il regolamento stabilisce che: «Il FESR [Fondo europeo di sviluppo regionale] dovrebbe essere in grado di sostenere gli investimenti in infrastrutture – comprese le infrastrutture commerciali di ricerca e innovazione per le PMI – gli alloggi per le comunità emarginate e i gruppi svantaggiati, le famiglie a basso reddito e i migranti, la cultura e il patrimonio, le infrastrutture per il turismo sostenibile e i servizi alle imprese, gli investimenti legati all'accesso ai servizi, con particolare attenzione alle comunità svantaggiate, emarginate e segregate, gli investimenti produttivi in PMI, attrezzature, software e attività immateriali, nonché misure in materia di informazione, comunicazione, studi, attività di creazione di reti, cooperazione, scambio di esperienze tra partner e attività che coinvolgono cluster». Occorre peraltro osservare che gli Stati membri dell'UE in quest'ambito devono attenersi alla normativa UE in materia di aiuti di Stato.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

Entro tutto il perimetro NPR si devono poter finanziare piccoli progetti infrastrutturali mediante contributi a fondo perso. Il contributo federale per progetto è limitato (al massimo 50 000 franchi). Questa modifica mirata della legge permette di sviluppare la NPR secondo le raccomandazioni della valutazione e lo studio di approfondimento sulla promozione degli investimenti e le informazioni raccolte nel quadro dei programmi pilota NPR realizzati nelle regioni di montagna. Grazie a questi progetti aggiuntivi si possono dare nuovi validi impulsi allo sviluppo economico nelle aree rurali e nelle regioni montane.

3.2 Attuazione

La possibilità di concedere contributi a fondo perso per piccole infrastrutture non influisce in modo sostanziale sui processi di attuazione dei programmi NPR cantonali. Si amplia soltanto il ventaglio dei progetti possibili, finanziabili dai Cantoni. La selezione di questi progetti avviene secondo criteri precisi: l'impatto dei progetti sull'economia regionale è dimostrabile, il gestore del progetto è in grado di provvedere all'esercizio e alla manutenzione dell'infrastruttura e, per quanto possibile, si possono escludere rischi di effetto inerziale. I progetti producono effetti a livello sovraziendale.

La modifica non influisce sulle finanze federali. Le richieste al Parlamento per la costituzione del Fondo per lo sviluppo regionale per il periodo pluriennale 2024–2031 rimangono invariate. Anche sul mantenimento del valore del fondo influisce in misura minima.

⁵ FF 2020 1565

⁶ FF 2020 7365

4 **Commento ai singoli articoli**

Art. 7 *Mutui e contributi a fondo perso per progetti infrastrutturali*

L'articolo 7 vigente stabilisce che la Confederazione può concedere mutui senza interessi o a tassi d'interesse favorevoli allo scopo di finanziare progetti infrastrutturali. Finora la concessione di contributi a fondo perso non era possibile.

L'articolo viene modificato, sulla base delle esperienze maturate con le misure pilota per le regioni di montagna, in modo da permettere anche la concessione di contributi a fondo perso – limitando l'importo del contributo federale ad un massimo di 50 000 franchi per progetto – e di contributi cantonali equivalenti. I progetti beneficiari devono generare impulsi economici per la regione interessata, il gestore del progetto deve essere in grado di provvedere all'esercizio e alla manutenzione dell'infrastruttura e, per quanto possibile, si devono poter escludere rischi di effetto inerziale. I progetti devono produrre effetti a livello sovraziendale.

Art. 9 *Presupposti e condizioni generali*

L'articolo 9 capoverso 1 viene precisato affinché il rimando all'articolo 7 non menzioni soltanto i mutui, ma anche i contributi a fondo perso.

Art. 11 *Versamento degli aiuti finanziari e dei mutui*

L'articolo 11 capoverso 1 viene precisato affinché il rimando all'articolo 7 non menzioni soltanto i mutui, ma anche i contributi a fondo perso.

5 **Ripercussioni**

5.1 **Ripercussioni per la Confederazione**

La modifica di legge proposta non ha ripercussioni per la Confederazione, né sulle finanze né riguardo al personale. La modifica può incrementare leggermente la diminuzione della sostanza del fondo. Alla luce delle esperienze effettuate con le misure pilota NPR per le regioni di montagna, si calcola un volume annuale complessivo nell'ordine di grandezza di 1 500 000 franchi. Di conseguenza la presente modifica di legge non impone un adeguamento dei conferimenti annuali al fondo da parte della Confederazione.

5.2 **Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, nonché per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna**

I contributi a fondo perso per le piccole infrastrutture possono generare validi impulsi per lo sviluppo economico delle aree rurali e delle regioni di montagna. Perciò la modifica della legge contribuisce a migliorare ulteriormente l'efficacia con cui la NPR adempie il proprio mandato fondamentale: sostenere le regioni di montagna, le aree rurali e le regioni di frontiera nel loro sviluppo economico regionale.

5.3 **Ripercussioni sull'economia**

La modifica di legge genera impulsi economici aggiuntivi soprattutto nelle aree periferiche, aumenta la creazione di valore aggiunto e crea posti di lavoro.

5.4 **Ripercussioni sulla società**

Il miglioramento delle prospettive economiche permette alle regioni beneficiarie di mantenere o migliorare le loro capacità attrattive. In questo modo, la modifica di legge contribuisce a conservare un insediamento decentrato e a eliminare le disparità regionali, conformemente allo scopo di cui all'articolo 1 della legge.

5.5 **Ripercussioni sull'ambiente**

Tutti i progetti della NPR sono in linea con le leggi, i regolamenti e le condizioni pertinenti. Sottostanno alle normali procedure di autorizzazione, con le relative possibilità di opposizione, soprattutto nei settori della politica ambientale e dell'ordinamento territoriale.

5.6 **Altre ripercussioni**

La modifica di legge non comporta altre ripercussioni immediate.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

L'articolo 103 della Costituzione federale⁷ attribuisce alla Confederazione competenza in materia di politica strutturale. Secondo l'articolo suddetto, la Confederazione può sostenere le regioni del Paese economicamente minacciate nonché promuovere rami economici che, nonostante le misure di solidarietà che si possono ragionevolmente esigere da loro, non riescono ad assicurare la propria esistenza. Nelle aree rurali e nelle regioni di montagna queste misure di solidarietà non sono sempre sufficienti.

La promozione delle aree rurali e delle regioni di montagna riveste un interesse economico generale. La competitività della Svizzera e il benessere delle imprese e dei cittadini del nostro Paese dipendono anche dallo sviluppo delle singole regioni. La concessione di aiuti finanziari non compromette la libertà economica.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il contenuto tematico del progetto non concerne gli impegni internazionali della Svizzera.

6.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 della Costituzione federale, tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Il presente progetto ottempera a questo principio.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non prevede né nuove disposizioni in materia di sussidi (che comportino uscite superiori ai valori soglia), né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa (implicanti spese superiori ai valori soglia). Di conseguenza il presente progetto non sottostà al freno alle spese.

6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

La presente modifica di legge rispetta il principio di sussidiarietà (art. 5a e art. 43a cpv. 1 Cost.): la Confederazione non si assume compiti che attualmente vengono svolti dai Cantoni. Si tratta soltanto di dare la possibilità ai Cantoni di ottenere contributi a fondo perso dalla Confederazione da destinare alle piccole infrastrutture. Spetta ai Cantoni decidere se usufruire o meno di questa possibilità.

Anche il principio dell'equivalenza fiscale viene ottemperato (art. 43a cpv. 2 Cost.): la Confederazione partecipa al finanziamento di progetti cantonali e stabilisce i requisiti per la concessione del finanziamento. Pertanto, in relazione alla corrispondenza tra assunzione dei costi e potere decisionale il principio dell'equivalenza fiscale viene rispettato.

6.6 Rispetto dei principi della legge sui sussidi

6.6.1 Contributi a fondo perso per piccole infrastrutture

Secondo l'articolo 3 della legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi⁸, gli aiuti finanziari sono vantaggi pecuniari concessi a beneficiari estranei all'Amministrazione federale, per assicurare o promuovere l'adempimento di un compito scelto dal beneficiario. Sono considerati vantaggi pecuniari in particolare le prestazioni in denaro non rimborsabili, come i contributi a fondo perso per piccole infrastrutture.

6.6.2 Importanza per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla Confederazione

Tramite la NPR la Confederazione e i Cantoni sostengono le regioni di montagna e le altre aree rurali, come pure le regioni di frontiera nel loro sviluppo economico regionale, con l'obiettivo di potenziare la concorrenzialità delle singole regioni, incrementarne la produzione di valore aggiunto e contribuire così a creare e mantenere posti di lavoro a livello regionale, a conservare un insediamento decentrato e a eliminare le disparità regionali. In quest'ottica, le infrastrutture di sviluppo, che portano creazione di valore aggiunto in una regione, rivestono un'importanza centrale. Gli strumenti della promozione degli investimenti nel quadro della NPR sono efficaci e andrebbero mantenuti per gran parte di tutti i progetti di investimento, ricorrendo ai mutui come prevede la prassi vigente. Tuttavia nelle regioni periferiche i mutui non sono sempre lo strumento più idoneo per finanziare le piccole infrastrutture: si tratta di progetti che, per i gestori che investono, non generano direttamente flusso di cassa oppure lo fanno soltanto in misura marginale (ad esempio: un percorso di mountain bike il cui accesso non può essere a pagamento). Queste piccole infrastrutture sono però economicamente importanti per le regioni, se possono essere sfruttate commercialmente da altri attori con i loro modelli aziendali. In futuro le infrastrutture di questo tipo dovrebbero perciò poter essere finanziate, in misura limitata, anche mediante contributi a fondo perso.

6.6.3 Aspettative riguardo alle misure di solidarietà che si possono esigere dalle regioni

La NPR fornisce un supporto fondamentale al lancio di progetti che, senza un finanziamento iniziale, non verrebbero realizzati. I gestori dei progetti se ne assumono totalmente la responsabilità. Partecipano al finanziamento del progetto con fondi propri e con quelli messi a disposizione da terzi, e soprattutto sono responsabili della solidità dei progetti. Per i piccoli progetti infrastrutturali, che in virtù della modifica potrebbero beneficiare dei contributi a fondo perso, significa che il gestore del progetto deve poter garantire, con i propri mezzi, la gestione e la manutenzione.

⁷ RS 101

⁸ RS 616.1

6.6.4 Procedura e gestione della concessione di contributi

Nell'ambito della NPR, la selezione, la valutazione e l'autorizzazione dei progetti sono di competenza degli organi cantonali preposti. Questi ultimi conoscono a fondo il contesto, i gestori dei progetti e l'ambiente economico e sociale; sono ottimamente inseriti nella rete regionale e, per quanto attiene alle loro decisioni di concessione, si basano sui programmi di attuazione NPR che trasmettono alla SECO ogni quattro anni. I Cantoni partecipano al finanziamento della NPR con contributi almeno equivalenti a quelli della Confederazione.

6.6.5 Limitazione nel tempo e riduzione progressiva

Pur essendo uno strumento permanente, ogni quattro anni la NPR viene verificata e approvata dal Parlamento federale con il messaggio concernente la promozione della piazza economica.

6.7 Delega di competenza normativa

La modifica di legge prevede di trasferire al Consiglio federale la competenza relativa alla definizione dei criteri di concessione dei contributi a fondo perso. Inoltre spetta al Consiglio federale fissare l'importo massimo del contributo federale tenendo conto del rincaro. Questa delega è necessaria perché concerne regole sancite a un livello che oltrepassa quello legislativo. In virtù delle linee guida indicate negli articoli della legge, quest'ultima conferisce una delega normativa sufficiente, consentendo così di apportare eventuali modifiche mediante ordinanza.