

## **Rapporto esplicativo del disegno di ordinanza sulla politica regionale**

### **1. Situazione iniziale**

Visto il messaggio del Consiglio federale del 16 novembre 2005<sup>1</sup> concernente la Nuova politica regionale, le Camere federali hanno approvato il 6 ottobre 2006<sup>2</sup> la nuova legge federale sulla politica regionale (di seguito: legge federale).

Il Consiglio federale ha deciso di mettere in vigore gli articoli 14 e 22 della legge federale il ..... 2007. In base a queste premesse l'Assemblea federale stabilirà, presumibilmente durante la sessione autunnale del 2007, le priorità e i contenuti promozionali della politica regionale nonché un limite di spesa per il primo programma pluriennale 2008 - 2015.

La legge federale delega in ampia misura l'attuazione della politica regionale ai Cantoni. Questi ultimi, basandosi sul programma pluriennale della Confederazione e in collaborazione con le rispettive regioni, devono elaborare i propri programmi d'attuazione sull'arco di più anni. Tali programmi costituiscono la base per determinare il contributo della Confederazione calcolato su base forfettaria (art. 16 cpv. 1 legge federale) e per concludere con i Cantoni convenzioni di programma sull'arco di più anni. Dopo quattro anni è prevista una prima valutazione intermedia.

Dal momento che le modalità e le esigenze dell'attuazione differiscono tra gli strumenti di politica regionale definiti agli articoli 4 a 7 e gli sgravi fiscali previsti all'articolo 12 della legge federale, l'esecuzione di questi due ambiti viene disciplinata in ordinanze separate. L'ordinanza sulla politica regionale di cui si occupa il presente rapporto (di seguito: ordinanza) ha quale oggetto esclusivamente l'attuazione degli strumenti di politica regionale secondo gli articoli 4 a 7.

Nell'elaborazione dell'ordinanza si è in particolare tenuto conto dei pregi della Nuova politica regionale e della flessibilità della sua base legale entro i limiti delle condizioni quadro dell'economia di mercato. Dalle esperienze fatte con gli attuali strumenti di politica regionale sono stati tratti opportuni insegnamenti. In particolare risulta che spesso non è stato possibile scegliere soluzioni adeguate a sostegno dei cambiamenti strutturali, sia a livello territoriale che materiale, a causa di disposizioni legali severe e autosufficienti nonché di una politica federale omogenea. Inoltre le prescrizioni uniformi e le strategie definite in modo ristretto dal profilo territoriale e materiale hanno impedito che i Cantoni, caratterizzati da strutture assai differenti, potessero assumere la responsabilità principale nell'attuazione della politica regionale. Ciò è possibile soltanto se la Confederazione affida ai Cantoni le competenze indispensabili e mette a loro disposizione i mezzi finanziari necessari a tale scopo.

L'ordinanza non deve rimettere in questione tale flessibilità. Di conseguenza essa si limita a regolamentare gli ambiti per i quali la legge federale prevede esplicitamente una delega a livello di ordinanza (art. 10 e 20) e per i quali il Consiglio federale intende trasferire ai Cantoni compiti e responsabilità particolari.

Ai Cantoni deve essere accordata un'ampia libertà in merito al modo in cui intendono disciplinare i dettagli dell'esecuzione nell'ambito delle disposizioni previste dalla legge, dal programma pluriennale della Confederazione e dai loro programmi d'attuazione. A tale

---

<sup>1</sup> FF 2006 221

<sup>2</sup> FF 2006 7731

proposito essi devono ovviamente tenere conto anche delle disposizioni della legge federale del 5 ottobre 1990<sup>3</sup> sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu).

Oltre alle disposizioni dell'ordinanza verranno concordate con i Cantoni, nell'ambito delle convenzioni di programma stipulate con la Confederazione, altre regole per l'attuazione della Nuova politica regionale della Confederazione (p. es. misure di controlling, criteri di abbandono del programma, acconti e versamenti finali, presentazione di rapporti intermedi, ecc.).

## **2. Grandi linee dell'ordinanza**

Il disegno di ordinanza disciplina i seguenti ambiti:

- 1) La definizione della zona che presenta in parte preponderante problemi e potenzialità di sviluppo specifici alle regioni montane e alle altre aree rurali (zona d'impatto territoriale). In base alle esperienze fatte con la delimitazione del campo d'applicazione territoriale della legge sull'aiuto agli investimenti, tale zona d'impatto territoriale deve essere definita procedendo per esclusione. Per evitare discriminazioni a livello giuridico, opportune regolamentazioni d'eccezione prevedono la possibilità di intervenire per apportare i correttivi necessari.
- 2) L'organizzazione della collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni, le regioni montane e le altre aree rurali. È prevista una collaborazione orientata alle esigenze reali e vantaggiosa dal profilo dei costi.
- 3) Le esigenze poste ai Cantoni in materia di conteggi e la vigilanza finanziaria. La regolamentazione di questi aspetti è necessaria poiché la gestione amministrativa, giuridica e contabile dei singoli progetti promozionali (compresi i mutui) è affidata ai Cantoni.
- 4) Le disposizioni finali disciplinano infine l'abrogazione del diritto vigente e l'entrata in vigore.

## **3. Commento ai singoli articoli**

### **Articolo 1** Zona d'impatto territoriale

Questo articolo disciplina la delimitazione della zona che presenta in parte preponderante problemi e potenzialità di sviluppo specifici alle regioni montane e alle altre aree rurali (zona d'impatto territoriale). Secondo l'articolo 10 della legge federale, il Consiglio federale stabilisce, insieme con i Cantoni, questa zona. A tale proposito occorre tenere conto, nella misura del possibile, delle strutture esistenti.

Conformemente all'articolo 4 della legge federale possono essere promossi mediante aiuti finanziari soltanto iniziative, programmi e progetti, mentre secondo l'articolo 7 possono essere concessi mutui in favore di progetti infrastrutturali per i quali viene fornita la prova che hanno effetti positivi soprattutto su regioni che presentano in parte preponderante problemi e potenzialità di sviluppo specifici alle regioni montane e alle altre aree rurali. Di conseguenza la Nuova politica regionale si basa, a livello territoriale, su un approccio incentrato sull'efficacia.

La Nuova politica regionale attua un approccio flessibile dal punto di vista geografico (principio della "geometria variabile"). Tale approccio tiene interamente conto dei risultati del dibattito politico in merito al progetto posto in consultazione nel 2004. Secondo questo

---

<sup>3</sup> RS 616.1

progetto, considerato che vi sono a disposizione mezzi finanziari limitati, soprattutto i più grandi agglomerati non devono essere sussidiati in caso di progetti esclusivamente interni. Tuttavia viene riconosciuto che l'interdipendenza funzionale delle zone interessate riguarda anche i centri urbani, per cui il successo della Nuova politica regionale dipenderà strettamente da forme di cooperazione adeguate. La definizione della zona d'impatto avviene quindi basandosi su una procedura che distingue due fasi:

Nella prima fase (cpv. 1) vengono escluse le zone che, in base alle loro condizioni economiche e al loro orientamento prevalentemente urbano (massa critica), non entrano sostanzialmente in considerazione per la promozione di progetti da realizzare all'interno degli agglomerati. Ne fanno parte i cinque agglomerati<sup>4</sup> con più di 250'000 abitanti secondo il censimento della popolazione del 2000 (di seguito: grandi agglomerati) e i sette Cantoni urbani<sup>5</sup> secondo la definizione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

La funzione principale della definizione di agglomerato data dall'Ufficio federale di statistica (UST) consiste nel suo valore esplicativo nell'ambito dell'analisi e dell'interpretazione dei fenomeni sociali ed economici dal punto di vista territoriale. Si tratta pertanto di uno strumento facilmente accessibile per l'analisi del territorio. Per l'esecuzione dei compiti previsti dalla legge, come ad esempio per la ripartizione dei mezzi finanziari, criteri diversi rispetto a quelli utilizzati per l'analisi del territorio possono invece assumere un ruolo importante. La definizione di agglomerato non è dunque stata creata a tale scopo.

I dati (p. es. dati relativi ai pendolari) utilizzati finora per la delimitazione degli agglomerati non saranno più presentati nella stessa forma come in precedenza in base alla nuova concezione del censimento della popolazione, che il Consiglio federale ha previsto di introdurre a partire dal 2010 e ha già sottoposto al Parlamento. Per questo motivo l'UST ha lanciato un progetto, in collaborazione con l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, allo scopo di valutare la necessità e la fattibilità di una nuova definizione degli agglomerati.

Al fine di evitare possibili discriminazioni a livello giuridico derivanti dalla definizione globale della zona d'impatto territoriale, i capoversi 2 e 3 prevedono due clausole derogatorie, unitamente alla delega della produzione della prova ai Cantoni, i quali devono chiedere un sostegno adeguato:

**- Eccezione 1 (cpv. 2)**

Secondo la lettera a, nell'ambito delle convenzioni di programma con i Cantoni, la SECO può inserire nella zona d'impatto territoriale anche parti dei grandi agglomerati e dei Cantoni urbani per le quali viene fornita la prova che presentano in parte preponderante gli stessi problemi e potenzialità di sviluppo specifici alle regioni e alle zone d'impatto territoriale di cui al capoverso 1.

Per quanto riguarda le zone comprese nei grandi agglomerati che in tal modo devono essere inserite successivamente nella zona d'impatto territoriale, vale la condizione restrittiva che non abbiano il loro centro funzionale nella città principale dell'agglomerato, ma in aree che possono ancora essere considerate prevalentemente rurali. Ciò dovrebbe impedire che vengano inserite nella zona d'impatto territoriale aree che dal punto di vista funzionale sono orientate esclusivamente verso il centro di un grande agglomerato<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Basilea, Berna, Ginevra, Losanna e Zurigo

<sup>5</sup> AG, BL, BS, GE, SO, ZG, ZH

<sup>6</sup> Esempi: Leimental BL (città polo Basilea) o la regione di Bösingen/Flamatt (città polo Berna)

La lettera b stabilisce inoltre che non singoli Comuni, ma soltanto entità territoriali che comprendono diversi Comuni limitrofi possono essere inserite nella zona d'impatto territoriale.

**- Eccezione 2 (cpv. 3)**

Conformemente alle considerazioni espresse nel messaggio concernente la Nuova politica regionale (NPR)<sup>7</sup> del 16 novembre 2005 e in vista di una maggiore flessibilità dell'esecuzione, la SECO ottiene un'ulteriore competenza. Essa consiste nel fatto che la SECO, nell'ambito di un progetto concreto e fino alla sua conclusione, quindi per un lasso di tempo limitato, può inserire singoli Comuni nella zona d'impatto territoriale. Tali estensioni della zona d'impatto territoriale devono essere definite anche nelle convenzioni di programma.

Questa possibilità di modificare temporaneamente la zona d'impatto territoriale dovrebbe essere utilizzata soltanto se ciò diventa assolutamente necessario in vista del lancio e della realizzazione di un progetto con un valore aggiunto particolarmente forte o importante dal profilo della politica di sviluppo.

Il capoverso 4 prevede infine che le proposte cantonali per adeguare la zona d'impatto territoriale debbano essere presentate alla SECO assieme al programma cantonale d'attuazione conformemente all'articolo 15 capoverso 1 della legge federale. Sembra opportuno fornire la prova richiesta basandosi sui criteri che l'OCSE ha definito nell'ambito del suo attuale programma in favore delle zone rurali. Di conseguenza è prioritaria la densità demografica rispettivamente la densità degli insediamenti (abitanti per km<sup>2</sup>). Nella prova possono tuttavia essere inseriti anche altri indicatori utili per la definizione delle aree rurali.

In base alle esperienze fatte finora, la zona d'impatto territoriale della Nuova politica regionale comprenderà in definitiva un territorio che corrisponderà in ampia misura al perimetro previsto dalla legge federale a sostegno di cambiamenti strutturali nelle aree rurali (Regio Plus).

Attualmente le entità territoriali che potranno beneficiare delle clausole d'eccezione non sono ancora note. Per questo motivo la carta della Svizzera in allegato indica soltanto la zona d'impatto territoriale delimitata secondo il capoverso 1.

Per i progetti previsti nell'ambito della cooperazione transfrontaliera conformemente all'articolo 6 della legge federale, l'intera Svizzera è considerata un'area meritevole di sostegno. A questo proposito l'impiego dei mezzi finanziari viene differenziato a causa del fatto che i Cantoni vicini al confine cooperano sia a livello regionale (finora INTERREG IIIA) che a livello interregionale (finora INTERREG IIIC) con i partner europei, mentre i Cantoni rimanenti sono impegnati soltanto in progetti a livello interregionale. Per questo motivo la legge federale non prevede di inserire disposizioni specifiche nell'ordinanza.

Per quanto riguarda la cooperazione transnazionale (finora INTERREG IIIB), l'intera Svizzera è considerata un'area meritevole di sostegno. L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale è responsabile del coordinamento. I mezzi di cofinanziamento vengono assegnati in funzione del progetto specifico.

**Articolo 2: Conferenze ad hoc**

Nell'ambito della Nuova politica regionale occorre anche disciplinare la collaborazione con Cantoni, Comuni, regioni montane e altre aree rurali. L'articolo 20 della legge federale affida

---

<sup>7</sup> FF 2006 274

al Consiglio federale la competenza di decidere in quale modo debba essere assicurata sotto il profilo organizzativo la collaborazione con Cantoni, regioni montane e altre aree rurali.

In base al mandato del postulato Stadler "Nuova politica regionale: conferenza sullo sviluppo delle aree rurali e delle regioni montane" (03.3136), nel 2003 sono stati esaminati diversi modelli di collaborazione. Un gruppo di lavoro in cui erano rappresentati i Cantoni e le regioni montane aveva raccomandato di limitarsi, a breve e a medio termine, a indire conferenze ad hoc per quanto riguarda il disciplinamento della collaborazione tra Cantoni, regioni montane e altre aree rurali. Soltanto a lungo termine occorre esaminare la possibilità di indire una conferenza unica nella quale possono essere trattati sia temi inerenti all'ambiente rurale che problematiche relative alle aree urbane.

La soluzione proposta nel presente articolo si basa su una variante a medio termine. Essa prevede per i Cantoni e le regioni la possibilità di proporre tali conferenze ad hoc che in seguito vengono indette dalla SECO. La Confederazione è disposta a collaborare, tenendo conto delle rispettive esigenze, con i Cantoni, i Comuni e le organizzazioni che rappresentano le aree rurali, le regioni montane e le regioni di confine. Come in precedenza non esiste un rapporto favorevole tra costi e benefici di un'eventuale conferenza istituzionalizzata parallela alla "Conferenza tripartita degli agglomerati" (CTA). I risultati della valutazione dell'efficacia della CTA permetteranno di ottenere ulteriori chiarimenti in merito.

### **Articolo 3    Conteggio**

Basandosi su un programma pluriennale della Confederazione, i Cantoni devono elaborare il proprio programma d'attuazione nell'ambito della Nuova politica regionale. In tale programma essi devono stabilire le loro priorità strategiche, i contenuti promozionali e gli obiettivi da raggiungere, ma anche indicare il modo in cui potrà essere garantito il finanziamento. Per realizzare i programmi d'attuazione, la Confederazione conclude con i Cantoni convenzioni di programma e mette a loro disposizione un contributo calcolato su base forfettaria. I Cantoni sono tenuti a partecipare alla realizzazione dei loro programmi d'attuazione con un contributo pari a quello della Confederazione.

In questo modo i Cantoni applicano la Nuova politica regionale assumendosi non soltanto la responsabilità della conformità legale delle iniziative sostenute, dei programmi, dei progetti e delle infrastrutture, ma anche quella del conseguimento degli obiettivi. È pertanto opportuno che i Cantoni si assumano anche la gestione amministrativa, giuridica e contabile degli aiuti finanziari e dei mutui.

Per quanto riguarda i compiti di sorveglianza della Confederazione secondo l'articolo 17 capoverso 2 della legge federale, è sufficiente che i Cantoni presentino alla SECO, entro l'inizio del nuovo anno civile, i conti annuali e una panoramica relativa allo stato degli aiuti finanziari e dei mutui da loro gestiti (cpv. 1).

I rimborsi annuali dei mutui, gli interessi, le prestazioni di garanzia di terzi e le garanzie legali che i Cantoni devono fornire sui mutui concessi conformemente all'articolo 7 della legge federale devono essere accreditati al Fondo per lo sviluppo regionale della Confederazione (art. 21 cpv. 2 della legge federale). A tale scopo i Cantoni devono quindi versare una volta all'anno in questo fondo federale, tramite la SECO, i rispettivi pagamenti ricevuti basandosi sui loro conti annuali (cpv. 2) .

### **Articolo 4    Vigilanza finanziaria**

Tenuto conto dei principi stabiliti dal Controllo federale delle finanze in merito all'applicazione della legge sui sussidi e delle pertinenti trattative, la vigilanza finanziaria deve essere

garantita dal Controllo federale delle finanze in collaborazione con i Servizi cantonali di controllo delle finanze (cpv. 1).

Sembra opportuno che i dettagli relativi alla vigilanza finanziaria siano disciplinati basandosi sulle modalità standard in materia di vigilanza finanziaria stabilite dal Controllo federale delle finanze nelle convenzioni di programma tra la SECO e i Cantoni.

#### **Articolo 5 Abrogazione del diritto vigente**

Con l'entrata in vigore della nuova legge federale del 6 ottobre 2006 sulla politica regionale, la legge federale del 21 marzo 1997 sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM) sarà abrogata. Di conseguenza è necessario che anche la relativa ordinanza del 26 novembre 1997<sup>8</sup> sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane venga abrogata.

#### **Articolo 6 Entrata in vigore**

L'ordinanza deve entrare in vigore il 1° gennaio 2008, contemporaneamente alla legge federale sulla politica regionale, affinché la Nuova politica regionale possa iniziare immediatamente ad essere attuata a partire da questa data. Ciò permetterà di garantire una transizione senza interruzioni dalla vecchia alla nuova politica regionale.

### **4. Distribuzione degli utili e garanzia dei mutui**

L'esecuzione dell'aiuto agli investimenti nelle regioni montane ha mostrato che esistono diversi pareri in merito alla questione dell'assoggettamento della concessione di mutui al divieto di distribuire gli utili. Se durante il periodo di validità di un mutuo è vietato a un'azienda sussidiata versare utili, ciò può compromettere o addirittura impedire l'acquisizione di capitale proprio in misura sufficiente. D'altro lato non si può nemmeno dimenticare che la distribuzione degli utili sottrae a un'impresa fondi accumulati che altrimenti continuerebbero a essere a disposizione dell'azienda sotto forma di capitale proprio. Per questo motivo una parte dei Cantoni ritiene che l'abbinamento del divieto di distribuire gli utili con la concessione di un mutuo dovrebbe essere attenuato a certe condizioni. Ciò concerne in primo luogo i settori nei quali l'acquisizione di capitale proprio in misura sufficiente è particolarmente difficile (p. es. settore degli impianti di trasporto a fune). Altri Cantoni vedono invece nel divieto di distribuire gli utili un criterio di selezione auspicabile che impedisce alle imprese a forte capacità finanziaria di richiedere un aiuto per i loro progetti.

L'esecuzione dell'aiuto agli investimenti ha inoltre mostrato che non in tutti i casi è possibile o necessario prevedere garanzie sufficienti per i mutui concessi. Tuttavia i Cantoni hanno dovuto provvedere affinché vi fossero garanzie per il rimborso di tutti i mutui, come esige la legge sull'aiuto agli investimenti (art. 12 cpv. 1 della legge federale del 21 marzo 1997<sup>9</sup> sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane; LIM). È stato quindi necessario organizzare, ad esempio, ipoteche onerose, cartelle ipotecarie o garanzie bancarie, anche se in certi casi ciò non sarebbe stato affatto indispensabile a causa della situazione finanziaria del beneficiario del mutuo. Nel caso di alcuni beneficiari di mutui, la Confederazione ha però dovuto accontentarsi, in mancanza di meglio, della presentazione di garanzie che erano appena "redditizie". Le esigenze in materia di garanzie poste dai Cantoni per garantire i mutui di aiuto agli investimenti erano quindi molto differenti, sebbene la LIM esigesse una copertura sufficiente per il rimborso di tali mutui. Mentre certi Cantoni hanno richiesto

---

<sup>8</sup> RS 901.11

<sup>9</sup> RS 901.1

prevalentemente garanzie da parte dei Comuni, altri hanno preferito mettere l'accento sulla garanzia ipotecaria dei mutui.

Secondo l'articolo 8 capoverso 3 della legge federale, eventuali perdite derivanti da mutui della Confederazione sono a carico per metà del Cantone che li ha assegnati. Inoltre i Cantoni, conformemente all'articolo 7 capoverso 2 lettera b della legge federale, devono partecipare al finanziamento dei progetti infrastrutturali sussidiati dalla Confederazione almeno in parte uguale. Di conseguenza i Cantoni si assumono un rischio di perdite nettamente maggiore rispetto alla Confederazione promuovendo tali progetti infrastrutturali mediante la concessione di mutui.

I Cantoni decidono anche, sulla base delle convenzioni di programma sull'arco di più anni, chi può in ultima analisi beneficiare di un mutuo e a quali condizioni (art. 11 e art. 15 cpv. 3 della legge federale).

Infine la legge federale non contiene norme in materia di delega per le questioni inerenti alla distribuzione degli utili e alla garanzia dei mutui concessi. Da ciò si può concludere che il legislatore non intende emanare disposizioni in questi ambiti.

In base alle considerazioni fatte in precedenza, il Consiglio federale ritiene che si può rinunciare a tali disposizioni anche nell'ordinanza. Spetta unicamente ai Cantoni la competenza di disciplinare le modalità inerenti alle questioni summenzionate. Ciò permette loro di applicare una prassi su misura e quindi adeguata alle loro esigenze specifiche. Gli elementi di controllo e di gestione contenuti nella legge federale (p. es. partecipazione finanziaria uguale del Cantone, responsabilità del Cantone per quanto riguarda i mutui federali) sono sufficienti per evitare che i Cantoni corrano rischi eccessivi.

Berna, 15 marzo 2007