

# Messaggio

numero

**6173**

data

11 febbraio 2009

Dipartimento

**FINANZE E ECONOMIA**

Concerne

## **Disegno di Legge d'applicazione della Legge federale sulla politica regionale e Decreto legislativo per lo stanziamento di un credito quadro di fr. 31'600'000.-- per la concessione di aiuti cantonali per lo sviluppo socio-economico cantonale nel quadriennio 2008-2011**

### **INDICE**

PREMESSA.....	3
1. INTRODUZIONE .....	4
1.1 La risposta alla consultazione del 2004.....	5
1.2 Gruppi di lavoro e ricerca del consenso .....	5
1.3 Coerenza con la pianificazione cantonale di medio-lungo termine .....	6
2. TRENT'ANNI DI LIM: RISULTATI E INSEGNAMENTI.....	7
2.1 Il contesto internazionale e nazionale .....	7
2.2 Punti di forza e di debolezza della LIM.....	9
2.3 Gli insegnamenti tratti dalla Confederazione .....	10
2.4 La politica regionale a livello cantonale .....	10
2.5 Le cifre della LIM in Ticino .....	12
2.6 La competitività territoriale del Cantone .....	15
2.7 Situazione e evoluzione dell'economia ticinese.....	17
3. LA FILOSOFIA DELLA LEGGE FEDERALE SULLA POLITICA REGIONALE.....	18
3.1 Gli obiettivi generali della riforma .....	18
3.2 Gli orientamenti strategici.....	19
3.3 Criteri territoriali d'applicazione .....	20
3.4 Sgravi fiscali e zone di rilancio economico (ex Decreto Bonny).....	20
3.5 Indirizzi e priorità del Programma cantonale d'attuazione .....	21
4. LEGGE D'APPLICAZIONE DELLA LEGGE FEDERALE SULLA POLITICA REGIONALE...	24
4.1 Prima dei progetti, i programmi .....	24
4.2 La logica per l'attuazione della politica regionale in Ticino .....	24
4.3 Commento ai singoli articoli .....	27

5.	CREDITO QUADRO PER IL QUADRIENNIO 2008-2011 .....	33
6.	COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA: INTERREG .....	34
6.1	Contributi federali.....	34
6.2	Contributi cantonali .....	34
6.3	Disponibilità finanziarie dell'Italia per il Programma Operativo Italia - Svizzera 2007-2013 ..	35
7.	RELAZIONI CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO .....	36
8.	ATTI PARLAMENTARI .....	37
9.	CONCLUSIONI.....	37
	DISEGNO DI LEGGE .....	39
	DISEGNO DI DECRETO LEGISLATIVO .....	45

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per esame il disegno di Legge d'applicazione della Legge federale sulla politica regionale e il Decreto legislativo per lo stanziamento di un credito quadro di fr. 31'600'000.-- per la concessione di aiuti cantonali per lo sviluppo socio-economico cantonale nel quadriennio 2008-2011.

## **PREMESSA**

Il 31 dicembre 2007 sono giunte a scadenza la Legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM) e la relativa Legge cantonale d'applicazione ed è giunto a conclusione il credito quadro LIM di 40 milioni di franchi per il quadriennio 2004-2007.

Il compito di sostenere in modo mirato e diretto le regioni di montagna svolto dalla LIM è stato ripreso dalla perequazione finanziaria della Confederazione a supporto di altre politiche settoriali (agricola, forestale, territoriale, ecc.). La Legge federale sulla politica regionale, entrata in vigore il 1. gennaio 2008, ha quindi rinunciato ad agire quale strumento redistributivo per concentrarsi sugli incentivi e la promozione della crescita economica. Si tratta quindi di uno strumento completamente nuovo, sia per gli obiettivi, sia per le modalità di promozione dello sviluppo economico.

Il Cantone Ticino ha deciso di partecipare al programma di politica regionale della Confederazione elaborando, secondo le direttive e le tempistiche stabilite dalla Confederazione, un proprio Programma d'attuazione (datato 31 luglio 2007) che è sfociato nella firma di una Convenzione di programma 2008-2011 tra il Consiglio di Stato e la Confederazione il 27 maggio 2008.

Prima di giungere alla firma della Convenzione di programma, nello spirito del federalismo competitivo, il Programma cantonale d'attuazione è stato messo in concorrenza con i programmi dei Cantoni che hanno deciso di partecipare alla politica regionale della Confederazione. Dopo un'approfondita valutazione dei programmi cantonali da parte della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), la Confederazione ha attribuito al Cantone Ticino un credito quadro che differiva da quanto richiesto inizialmente dal Cantone sulla base del Programma d'attuazione. Questo, nella fase di negoziazione della Convenzione di programma con la Confederazione, ha comportato una rielaborazione delle priorità da sostenere, non essendo accettabile un taglio lineare alle iniziative annunciate nel Programma d'attuazione.

Il montante concesso dalla Confederazione (fr. 20'364'000.--) è vincolato al raggiungimento degli obiettivi annuali e quadriennali e a un impegno finanziario cantonale corrispondente a quanto annunciato nella Convenzione (fr. 31'600'000.--, di cui fr. 2'564'000.-- dedicati alle iniziative transfrontaliere). Al contrario, la Confederazione non impone ai Cantoni l'adozione di una legge specifica. Tuttavia, ritenuto che le attuali leggi settoriali cantonali da sole non permettono di raggiungere gli obiettivi strategici annunciati dalla Convenzione di programma, a livello cantonale risulta necessario disporre di una nuova base legale in applicazione della Legge federale e stanziare il credito quadro cantonale necessario a fare fronte agli impegni assunti con la Confederazione.

Con la concessione di un credito quadro di 31.6 milioni di franchi, il Parlamento è quindi chiamato ad approvare lo stanziamento dei mezzi finanziari strettamente necessari per il raggiungimento degli obiettivi della Convenzione di programma 2008-2011. Parallelamente al presente messaggio, all'attenzione del Parlamento viene sottoposto anche il messaggio per lo stanziamento di un credito quadro di fr. 19'500'000.-- per attuare misure complementari alla politica regionale della Confederazione di politica regionale cantonale nel periodo 2008-2011.

È opportuno ricordare che il raggiungimento degli obiettivi fissati nella Convenzione di programma 2008-2011 e il relativo impegno finanziario della Confederazione, sarebbero compromessi qualora il Parlamento non garantisse sia l'ammontare del credito quadro, sia il suo impiego secondo le modalità stabilite dalla Convenzione. Non sarebbe quindi più possibile fare capo a fondi federali per il quadriennio 2008-2011, poiché la normativa federale non permette di procedere alla negoziazione di una nuova Convenzione prima del quadriennio 2012-2015.

Considerato che il Programma cantonale d'attuazione della politica regionale 2008-2011 del 30 luglio 2007, il suo Complemento del 14 gennaio 2008 e la Convenzione tra Cantone e Confederazione sottoscritta dalla SECO il 27 maggio 2008 sono allegati a questo messaggio, di seguito non si entrerà nel dettaglio dei citati documenti.

Si rimanda inoltre all'ampio approfondimento sulla politica regionale pubblicato sul numero di marzo 2008 della rivista "Dati - statistiche e società" dell'Ufficio cantonale di statistica.

## **1. INTRODUZIONE**

Negli anni Novanta dello scorso secolo, la politica regionale della Confederazione è stata messa a dura prova in particolare con le riforme del 1997/1998 che hanno interessato le ex regie federali. Accanto a strumenti legislativi di promozione diretta come la LIM, le ex PTT e le FFS erano, infatti, un asse portante anche per la politica regionale: tramite la diffusione capillare di questi servizi pubblici, la Confederazione garantiva non solo prestazioni di qualità ai cittadini residenti nelle zone discoste, ma anche una base occupazionale sicura, stabile se non addirittura in espansione in tutte le regioni del Paese. Questa realtà appartiene al passato. Posta, Swisscom e FFS sono ancora totalmente o in maggioranza aziende statali, quindi pubbliche, ma sono dirette e gestite secondo nuovi principi di redditività aziendale, orientati alla concorrenza e al mercato. Purtroppo, come si è visto con la vicenda dello Stabilimento industriale di FFS Cargo a Bellinzona, gli esiti non sono sempre stati felici, sia per una certa ambiguità dei ruoli istituzionali e il relativo rimpallo di responsabilità tra autorità politica federale e dirigenti delle ex regie, sia per delle strategie aziendali talvolta incomprensibili e poco trasparenti.

Indipendentemente dalle considerazioni di merito sulla vicenda dello Stabilimento industriale di FFS Cargo a Bellinzona (vicenda che in primis chiama in causa il management aziendale e la Confederazione nel suo ruolo di azionista unico), è comunque un dato di fatto che le ex regie (così come l'Esercito) non sono più uno strumento di politica regionale. Anche a seguito di questi mutamenti, oltre che per la necessità di porre rimedio a taluni squilibri di sviluppo delle regioni e per l'esigenza di rilanciare su nuove basi il federalismo, la Confederazione ha proposto due riforme strettamente complementari, quella della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni e quella della politica regionale, fondata sulla promozione della capacità d'innovazione e sullo spirito imprenditoriale.

Quest'ultima - dopo la procedura di consultazione del 2004 sull'avamprogetto di Legge, che ha fatto seguito ad una serie di proposte formulate da una commissione nazionale di esperti - ha trovato concretizzazione nel messaggio del 16 novembre 2005 del Consiglio federale, poi accolto dalle Camere, con il voto finale del 6 ottobre 2006, in occasione della sessione "extra muros" di Flims.

Il 28 febbraio 2007 il Consiglio federale ha quindi trasmesso alle Camere il messaggio sul Programma pluriennale 2008-2015, approvato dal Parlamento il 26 settembre successivo.

### **1.1 La risposta alla consultazione del 2004**

Il 1. settembre 2004, rispondendo alla procedura di consultazione avviata dalla Confederazione, il Consiglio di Stato, dopo aver interpellato tutte le parti coinvolte, ha espresso il proprio accordo con l'indirizzo di fondo, gli obiettivi e l'impostazione della riforma della politica regionale, ponendo tuttavia alcune condizioni:

- proroga del Decreto in favore delle zone di rilancio economico (Decreto Bonny), fino all'entrata in vigore della nuova legge;
- mantenimento della possibilità di agevolazioni fiscali per le aziende che intendono insediarsi nelle regioni interessate dalla politica regionale;
- esclusione degli agglomerati dai finanziamenti della politica regionale, se non quando vi sono risvolti tangibili per le zone di montagna;
- mantenimento del finanziamento per la promozione dell'innovazione nel turismo e di progetti transfrontalieri;
- entrata in vigore parallelamente alla nuova perequazione finanziaria della Confederazione, cui è strettamente connessa la politica regionale, nell'ambito della grande riforma per un federalismo competitivo.

Il messaggio del Consiglio federale e le deliberazioni delle Camere hanno tenuto in considerazione queste richieste del Ticino. Inoltre, i timori che il Cantone aveva espresso sia in sede di consultazione sulla nuova Legge, sia prendendo posizione sul successivo messaggio riguardante il Programma pluriennale 2008-2015, riguardo all'insufficiente dotazione finanziaria per l'insieme della Svizzera, sono stati in parte fugati: la disponibilità annua inizialmente quantificata in 70 milioni di franchi è, infatti, stata portata a 90 milioni.

Per contro, non hanno trovato accoglienza le proposte del Cantone in merito alla nuova definizione territoriale delle zone di rilancio economico, aspetto di cui diremo più avanti.

### **1.2 Gruppi di lavoro e ricerca del consenso**

Nel corso degli ultimi due anni, il Consiglio di Stato ha istituito due Gruppi di lavoro incaricati di formulare proposte d'indirizzo e operative per la revisione della politica regionale in Ticino conformemente ai nuovi orientamenti strategici, finanziari e organizzativi della Confederazione:

- quello istituito con risoluzione governativa n. 4120 del 5 settembre 2006, con il mandato di elaborare il Programma cantonale d'attuazione;
- quello istituito con risoluzione governativa n. 4990 del 2 ottobre 2007, con mandato di elaborare il complemento del Programma cantonale d'attuazione e la nuova Legge cantonale.

In entrambi i Gruppi di lavoro, oltre a rappresentanti dell'Amministrazione cantonale, sono stati coinvolti attivamente i rappresentanti regionali e comunali (segretari regionali, della

Co.re.ti., dell'Acuti e della Città di Lugano), al fine di garantire la partecipazione propositiva degli attori presenti sul territorio e di allargare la base consensuale nell'elaborazione delle proposte. Nel primo gruppo di lavoro erano inoltre presenti anche due rappresentanti del mondo accademico. La Sezione della promozione economica (SPE), per il tramite di suoi rappresentanti, ha da un lato svolto il ruolo attivo di membro dei Gruppi, e dall'altro lato ricoperto la funzione di supporto operativo e di coordinamento.

Dal lavoro svolto da questi due Gruppi è scaturito il Programma cantonale d'attuazione della politica regionale 2008-2011 del 30 luglio 2007 e il suo Complemento del 14 gennaio 2008, che hanno consentito di sottoscrivere la Convenzione di programma con la Confederazione.

Il disegno di Legge presentato dal Gruppo di lavoro, rivisto al fine di soddisfare nei contenuti e nella tempistica gli impegni presi con la Confederazione nell'ambito della Convenzione di programma, ha portato all'elaborazione dell'avamprogetto sottoposto alle cerchie interessate dapprima nei suoi orientamenti essenziali in occasione della riunione della Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni dell'8 ottobre 2008 e in seguito, più precisamente il 6 novembre 2008, con una procedura di consultazione in forma di conferenza.

Il 20 novembre 2008 le due Associazioni dei Comuni, Acuti e Co.re.ti, presentavano una proposta di controprogetto.

I servizi competenti hanno analizzato attentamente la controproposta e hanno incontrato l'11 dicembre 2008 i rappresentanti delle associazioni economiche e dei Comuni.

Durante l'incontro dell'11 dicembre il DFE ha presentato, sulla base delle richieste formulate, un modello di governance per la concretizzazione della politica regionale federale in Ticino, allo scopo di condividere con le cerchie interessate l'approccio di fondo. In particolare, il modello si compone (cfr. capitolo 4.2) di vari livelli e fasi logicamente e temporalmente collegati.

Sulla base dell'approccio di logica operativa presentato l'11 dicembre 2008 e della discussione che ne è seguita, il Consiglio di Stato ritiene che il disegno di Legge, oggetto del presente messaggio, sia garante dell'attuazione di una politica di crescita economica territoriale efficiente ed efficace e sia pure una sintesi di un lungo e laborioso lavoro di confronto e di concertazione.

### **1.3 Coerenza con la pianificazione cantonale di medio-lungo termine**

L'applicazione della politica regionale federale è un'occasione per contribuire con misure a sostegno di determinate attività (vedi Convenzione) alla strategia cantonale in materia di sviluppo economico e territoriale, la quale è contenuta in due documenti fondamentali della pianificazione cantonale di medio lungo-termine (ispirata ai principi dello sviluppo sostenibile), segnatamente il Rapporto sugli indirizzi, adottato dal Consiglio di Stato nel 2003, e il Piano direttore cantonale, in fase di revisione, con l'adozione, il 26 giugno 2007, degli obiettivi pianificatori cantonali da parte del Gran Consiglio.

In particolare, con il Rapporto al Gran Consiglio del dicembre 2007 sulle Linee direttive e sul Piano finanziario 2008-2011, e nell'aggiornamento del dicembre 2008, il Consiglio di Stato ha indicato, fra gli obiettivi prioritari della legislatura, le strategie che il Cantone intende adottare nell'ambito della politica regionale (si vedano in particolare la scheda programmatica n. 1 in "Equilibrio delle regioni" e le schede n. 11, 14, 15, 16, 17 e 18 in "Formazione, lavoro e crescita economica"). Tali strategie - meglio specificate e

approfondite nel Programma d'attuazione e nel suo Complemento - mirano a perseguire uno sviluppo socioeconomico delle regioni sostenibile sul lungo termine e inter-disciplinare (implicando aspetti economici, sociali e ambientali). A questo riguardo va anche osservato che l'interdisciplinarietà della politica regionale federale necessita, nella sua applicazione cantonale, l'intensificazione della gestione coordinata delle politiche settoriali ad impatto territoriale. Rappresenta quindi un'opportunità per adottare un nuovo "modus operandi", all'interno e all'esterno dell'Amministrazione cantonale, nella gestione di progetti e iniziative in grado di accrescere la competitività territoriale delle regioni del Ticino e quindi lo sviluppo socioeconomico dell'intero sistema cantonale.

## **2. TRENT'ANNI DI LIM: RISULTATI E INSEGNAMENTI**

L'adozione di un nuovo paradigma implica la definizione di una nuova concezione strategica e operativa fondata sulla consapevolezza che gli importanti cambiamenti del contesto storico, politico e socioeconomico internazionale (globalizzazione, accresciuta competitività tra i sistemi-Paese, Accordi bilaterali tra la Svizzera e l'Unione europea) richiedono un adattamento del modo di agire a livello locale. Si tratta quindi di combinare al meglio il sapere maturato operando direttamente nell'ambito dello sviluppo regionale, con quello acquisito da altri operatori regionali a livello nazionale e internazionale e dal mondo scientifico.

Il passaggio dalla Legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM) alla Legge sulla politica regionale ha quindi un duplice significato: da un lato segna l'inizio di un nuovo modo di agire, dall'altro va inteso come l'atto conclusivo di discussioni politiche e riflessioni scientifiche avvenute nel corso dell'ultimo decennio nell'ambito dello sviluppo regionale e giunte a maturazione.

### **2.1 Il contesto internazionale e nazionale**

Il nuovo contesto socioeconomico e territoriale internazionale ha condotto ad una nuova interpretazione del ruolo della politica regionale. A fronte dei risultati ottenuti in passato, negli ultimi anni ci si è interrogati a più riprese sull'utilità di continuare ad adottare le tradizionali misure di politica regionale. Nel 2001 una pubblicazione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha confermato che la maggior parte degli Stati OCSE persegue un nuovo paradigma nell'ambito della politica regionale: il passaggio da un approccio perequativo ad uno orientato alla crescita. In particolare, i principali cambiamenti riguardano:

- gli obiettivi, che si orientano verso la competitività territoriale, uno sviluppo regionale equilibrato fra le regioni, nonché l'orientamento verso uno sviluppo sostenibile dal profilo economico, ecologico e sociale sono i nuovi elementi centrali;
- gli approcci territoriali dei singoli Paesi, che considerano l'intero territorio, ossia una politica che interessi tutte le regioni, compresi i centri urbani o altri poli di crescita;
- la ricerca di un maggior coordinamento delle politiche d'incidenza territoriale. In particolare della politica dei trasporti, formativa, di ricerca, agricola, d'incentivo alla competitività ed estera.

In questo contesto di cambiamento della politica regionale a livello internazionale, nel 2004 la Confederazione ha commissionato uno studio ad un gruppo di ricercatori dell'Università di San Gallo (Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus) e della C.E.A.T. di Losanna, al fine di realizzare una valutazione degli aiuti stanziati sulla base della LIM, sia per ottenere un apprezzamento dei contributi reali e istituzionali degli aiuti

LIM allo sviluppo delle regioni montane, sia per l'acquisizione d'informazioni in vista dell'elaborazione di una nuova politica regionale in Svizzera. In altre parole, la valutazione è stata condotta al fine di sapere se la LIM è riuscita ad innescare gli effetti desiderati o se vi sono pure stati degli effetti indesiderati, con il mantenimento artificiale delle strutture non più consone al mercato o con distorsioni di natura politico-amministrativa. Alla luce di una serie d'indicatori chiave, lo studio ha permesso di enunciare una serie di conclusioni riguardanti l'evoluzione delle regioni LIM negli ultimi 30 anni.

Per quel che concerne la popolazione, ad eccezione di qualche caso isolato, è stato rilevato un aumento del numero di abitanti delle regioni LIM, anche se non tutte le regioni si sono sviluppate in maniera uniforme. In certe zone si è osservata una tendenza all'emigrazione, che ha perlopiù interessato la popolazione dei centri regionali ("centri della periferia") e delle aree ai margini delle regioni LIM, attirata dai vicini centri economici.

Allo stesso tempo è stata constatata l'esistenza di una problematica "centro-periferia" all'interno di ogni regione LIM legata al mercato del lavoro regionale. Nelle regioni LIM, per rapporto alle altre regioni, vi è stata una diminuzione nettamente più forte del numero di occupati dal 1995, mentre a partire dal 1998 la crescita è stata più debole che nelle regioni non LIM. Si è quindi osservata una divergenza dell'evoluzione degli occupati nelle regioni LIM rispetto a quelle non LIM.

Per quanto riguarda la struttura economica, lo studio ha rilevato la possibilità di un importante cambiamento strutturale in un gran numero di regioni LIM, dove il processo di terziarizzazione dell'economia non era (ai tempi dello studio) così avanzato per rapporto a quello delle regioni non LIM. Il cambiamento strutturale è stato previsto soprattutto nelle regioni dove il turismo gioca un ruolo secondario, e in quelle che presentano una struttura economica molto marcata dalla presenza dell'industria e dell'agricoltura. In queste regioni, è molto probabile che la diminuzione dei posti di lavoro e il loro debole aumento continuerà anche nel corso dei prossimi anni.

L'analisi della dinamica economica delle regioni LIM mostra che dall'inizio degli anni Novanta vi è stata una stagnazione del numero d'impresе, e in alcuni casi persino una diminuzione. Lo stesso vale per la frequenza dei fallimenti, che prima degli anni Novanta era nettamente inferiore a quella delle regioni non LIM, e che in seguito si è accresciuta avvicinandosi alla media svizzera. In generale si constata che le regioni LIM conoscono una dinamica economica nettamente più debole delle regioni non LIM e una rottura strutturale a metà anni Novanta. Dopo questo periodo, ad eccezione di certe zone turistiche, la dinamica economica in queste regioni si è deteriorata rispetto al resto della Svizzera.

Infine, sono state rilevate delle disparità di reddito considerevoli all'interno della Svizzera, con alcune regioni molto al di sotto dei valori medi nazionali (in particolare nelle zone fortemente dominate dal settore agricolo delle regioni prealpine, nelle quali né le attività produttive né il turismo giocano o giocheranno un grosso ruolo).

Lo studio ha pure permesso di appurare che grazie alla LIM numerosi progetti localizzati nelle regioni di montagna hanno beneficiato di un aiuto. Si trattava di progetti i cui aiuti erano di natura pubblica e il cui finanziamento è stato facilitato dagli aiuti della LIM. Per questa sua funzione "sussidiaria" e di "fideiussione", la LIM si distingue dalle altre sovvenzioni pubbliche che hanno contribuito al finanziamento degli investimenti. L'approccio della LIM si differenzia pure dai programmi di sviluppo regionale d'altri Paesi europei, e soprattutto dai programmi applicati nelle regioni montane di altri Paesi alpini, poiché in questi ultimi sono sostenuti in primo luogo dei progetti d'investimento



dell'economia privata grazie alla quale sono generati degli effetti di crescita economica diretta.

Inoltre, pur con qualche differenza da Cantone a Cantone, l'analisi dell'output ha mostrato chiaramente che la LIM è stata attuata dai Comuni e dalle Regioni interessate sotto forma di "programmi a scopi multipli". Concretamente, questo significa che i fondi della LIM sono stati utilizzati per i progetti del settore pubblico, quando nessuna altra fonte di finanziamento pubblico poteva essere utilizzata. Questo accadeva anche quando i mezzi finanziari non erano indispensabili ma un surplus. Allo stesso tempo, si è osservato un ricorso alla LIM quale "mezzo di soccorso" per le decisioni di politica federale, che richiedevano l'intervento con fondi di finanziamento comunali. In altre parole, gli investimenti che apparivano ai margini degli scopi fissati dalla legge LIM del 1997, sono comunque stati sovvenzionati con questa base legale.

## **2.2 Punti di forza e di debolezza della LIM**

Per quanto riguarda la realizzazione degli obiettivi previsti dalla LIM (art. 1), si possono osservare delle forze e delle debolezze nella promozione delle infrastrutture attraverso l'aiuto agli investimenti. Più precisamente, lo studio del 2004 ha permesso di giungere alle seguenti conclusioni:

### ***Miglioramento delle condizioni di vita o aumento dell'attrattiva delle regioni di montagna in campo residenziale e ambientale***

Grazie al rafforzamento delle infrastrutture di base, la LIM ha largamente contribuito a migliorare le condizioni di vita e ad accrescere l'attrattiva residenziale e ambientale di Comuni delle regioni di montagna. Tuttavia, questo non ha condotto ad un rafforzamento significativo dell'attrattiva economica e industriale delle regioni di montagna.

### ***Mantenimento di un insediamento decentralizzato della popolazione sul territorio e preservazione delle particolarità socioculturali e della diversità del Paese***

Il contributo della LIM al mantenimento di particolarità socioculturali deve essere valutato in maniera critica, poiché la capacità delle regioni a gestirsi è sempre stato relativamente debole. Le analisi sulla dinamica economica fanno apparire poco spirito imprenditoriale nelle regioni LIM. Si è pure riscontrato un problema di migrazione selettiva (soprattutto dei giovani e delle persone qualificate o diplomate che sono emigrate verso i centri).

### ***Miglioramento dell'attrattiva dei territori e della competitività delle imprese, sfruttamento dei potenziali regionali, creazione e mantenimento dell'impiego, e aumento dei redditi***

La maggior parte dei progetti della LIM aveva per scopo il miglioramento delle condizioni di vita (infrastrutture di base). A causa dell'orientamento molto marcato della LIM alle infrastrutture (pubbliche), sono stati creati solo in debole misura dei posti di lavoro durevoli nelle regioni di montagna. Dopo la revisione della LIM nel 1997, gli aiuti si sono orientati maggiormente sui progetti riguardanti infrastrutture di sviluppo. Tuttavia, ciò non ha generato un miglioramento della situazione, poiché in genere i progetti non avevano una dimensione sufficiente ed erano poco orientati all'esportazione.

### ***Aiuto agli investimenti per le regioni a debole potenziale di sviluppo***

L'aiuto agli investimenti ha contribuito in particolare alla realizzazione d'infrastrutture di base nelle regioni a debole potenziale di sviluppo, infrastrutture che la situazione finanziaria di numerosi Comuni non avrebbe permesso di realizzare senza la LIM, o

almeno non in queste proporzioni. Ciò non ha però portato ad una crescita economica e ad una riforma strutturale di queste regioni.

### **Valutazione degli effetti**

In generale, sugli effetti della LIM negli ultimi 30 anni si può concludere che nell'ambito del mantenimento delle regioni di montagna, quali luoghi attrattivi dal profilo residenziale e del livello di vita, gli effetti sono stati raggiunti grazie in particolare ai progetti d'infrastrutture di base. La valutazione concernente gli effetti della LIM nell'ambito della promozione delle regioni di montagna in quanto luoghi attrattivi per l'economia è invece totalmente opposta.

## **2.3 Gli insegnamenti tratti dalla Confederazione**

Gli insegnamenti tratti dalla Confederazione sull'esperienza maturata con la LIM sono ben espressi nel messaggio governativo concernente la Legge federale sulla politica regionale del 16 novembre 2005 (pag. 249), nel quale si sottolinea che *“la fonte dello sviluppo economico di una regione sono lo spirito e l'attività imprenditoriale, nonché i relativi investimenti (in denaro, tempo, talento, ecc.) in progetti, economici, sociali o ecologici. Pensiamo in particolare alla capacità di lanciare nuove idee o di adottare quelle di altri per metterle a frutto - segnatamente in nuovi prodotti, servizi o procedure - ma anche di perfezionare quanto già acquisito. Sono pertanto richiesti imprenditori in senso lato, ossia persone intenzionate ad intraprendere qualcosa, dotate delle necessarie capacità e disposte al rischio. Lo spirito imprenditoriale è un atteggiamento che non si limita agli individui e alle imprese private, ma concerne anche le istituzioni pubbliche, come l'amministrazione o altri settori dell'ente pubblico. Le regioni di montagna, le altre aree rurali e le zone di frontiera evidenziano un comune problema fondamentale: non sono assolutamente in grado di considerare l'evoluzione strutturale come un'opportunità e quindi di poterla sfruttare per creare nuovi posti di lavoro. Le cause risiedono nella bassa densità abitativa (costi derivanti dall'ampiezza del territorio) e nelle frontiere nazionali che interrompono regioni funzionali (costi della mancata integrazione). I Cantoni e le regioni devono pertanto elaborare di propria iniziativa strategie che favoriscano il summenzionato concatenamento dei singoli elementi”*.

La Legge federale sulla politica regionale dovrà quindi contribuire a rafforzare le iniziative imprenditoriali nelle aree rurali, attraverso misure che consentano di:

- migliorare le premesse a favore d'iniziative imprenditoriali nelle regioni;
- istituire partenariati fra centri e periferie;
- promuovere l'armonizzazione verticale e facilitare l'accesso alle misure federali.

## **2.4 La politica regionale a livello cantonale**

Con la Legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane del 1974 furono istituite 54 regioni di montagna, delle quali 4 nel Cantone Ticino (Regione Locarnese e Vallemaggia, della Regione Tre Valli, Valli di Lugano e della Regione Malcantone). Alle Regioni Valle Morobbia e Valle di Muggio, Val Mara e Salorino fu invece riconosciuto lo statuto di “Regione di montagna” unicamente dal diritto cantonale.

In quegli anni nel nostro Cantone erano già evidenti le trasformazioni avvenute a partire dal secondo dopoguerra, caratterizzate in particolare da un cambiamento strutturale dell'economia, segnato dallo sviluppo dell'industria e dei servizi e dal declino del settore primario. Questa trasformazione aveva dato avvio a diversi fenomeni socioeconomici, tra i

quali in particolare un progressivo spopolamento delle regioni di montagna. Conformemente a quanto fatto in altri Cantoni, si decise di combattere questi fenomeni offrendo ai cittadini di quelle regioni delle infrastrutture di base adeguate e di sostenere gli investimenti necessari allo sviluppo di nuove iniziative economiche, in particolare nel turismo.

Sarebbe comunque un grave errore pensare che la LIM sia l'unico strumento di politica regionale. A livello federale sono per esempio stati creati altri strumenti di legge per affiancare la LIM su temi inerenti allo sviluppo regionale e territoriale. Tra questi possiamo citare:

- l'Ordinanza sulla concessione di fidejussioni e di contributi sui costi d'interesse nelle regioni montane del 1976;
- il Decreto federale in favore delle regioni economicamente minacciate del 1978, denominato "Legge federale" dal 15 novembre 2006 e comunemente chiamato "Decreto Bonny", concepito per contribuire a diversificare l'economia mono-settoriale di alcune regioni svizzere, quali quelle colpite dalla grave crisi dell'industria orologiera della fine degli anni Settanta;
- la Legge federale sulla promozione del settore alberghiero del 2003, varata in sostituzione della Legge del 1966 e rivista nel 1976.

A queste si aggiungono quelle misure dette di "seconda generazione", poiché nate a seguito delle esperienze maturate con le misure di politica regionale di prima generazione, le nuove conoscenze in materia di sviluppo regionale e le nuove iniziative promosse dall'Unione europea. In particolare citiamo:

- il Decreto federale concernente il sostegno al cambiamento strutturale nelle aree rurali (Regio Plus) del 1997;
- la Legge federale concernente la promozione della partecipazione svizzera all'iniziativa comunitaria di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (Interreg III) per il periodo 2000-2006 del 1999.

Oltre all'applicazione delle leggi federali appena citate, va pure considerata una serie di leggi settoriali che a livello federale e cantonale hanno contribuito, più o meno indirettamente, al sostegno delle regioni di montagna. La dimostrazione della compartecipazione e complementarità di diverse leggi settoriali (federali e cantonali) al sostegno di attività socioeconomiche nelle regioni montane è dimostrata dai fatti (per esempio, tra il 1998 e il 2003 gli aiuti LIM rappresentano unicamente il 54% dei contributi stanziati dalla sola promozione economica a beneficio di progetti delle Regioni di montagna) e dalla scelta della Confederazione di richiedere un maggior coordinamento delle leggi settoriali nell'ambito della politica regionale.

I finanziamenti pubblici accordati a beneficio d'iniziative, progetti e programmi delle Regioni di montagna riconosciute dalla LIM sono spesso stati composti da una partecipazione congiunta e non sempre coordinata di diverse politiche settoriali. Come in altri Cantoni, anche in Ticino questa mancanza di una supervisione unitaria degli aiuti statali e gli ampi margini di manovra lasciati dalla LIM, hanno creato degli effetti a lungo andare perversi emersi nello studio di valutazione commissionato dalla Confederazione.

Il bisogno di coordinamento è pure segnalato nelle nuove Linee direttive del Cantone Ticino (cfr. "Rapporto al Gran Consiglio sulle Linee direttive e sul Piano finanziario 2008-2011, pagg. 94-95), nelle quali si afferma che *"una delle difficoltà dell'amministrazione - quando è chiamata a gestire in modo intersettoriale o interdipartimentale delle problematiche - consiste nel presentarsi verso l'esterno come attore unico ("il Cantone") e*

*nell'evitare quindi modalità di lavoro scoordinate o apparentemente contraddittorie agli occhi dei partner esterni".*

Per correggere questa situazione non più al passo con i tempi, nei prossimi anni il Consiglio di Stato intende:

- migliorare il dialogo e il passaggio di informazioni tra i settori interessati a un tema, mediante un coinvolgimento precoce;
- coordinare gli strumenti settoriali del Cantone (in ambito di pianificazione del territorio, riorganizzazione e gestione dei Comuni, incentivazione economica, ecc.).

Un altro aspetto particolarmente evidente anche a livello cantonale è il ruolo di "Restfinanzierung" della LIM nei confronti di altre leggi settoriali più restrittive. Detto in altri termini, in passato si è spesso ricorso al sostegno attraverso la LIM quando il sostegno era difficilmente ottenibile attraverso una legge settoriale specifica. Nel tempo questo modo di agire, oltre a generare effetti perversi e di "dipendenza da sussidio", si è tradotto in una rinuncia a rivedere per tempo alcune leggi settoriali, al fine di rispondere al meglio ai bisogni di una realtà socioeconomica sempre più complessa e in rapida evoluzione.

## 2.5 Le cifre della LIM in Ticino

Una vera e propria analisi dei "costi e benefici" o del grado di raggiungimento degli obiettivi della LIM in Ticino, non è mai stata svolta. Diversamente da quanto richiesto per la nuova politica regionale, la LIM non prevedeva, infatti, alcun monitoraggio degli effetti ottenuti con la sua applicazione. La ragione di questa mancanza di osservazione degli effetti è da ricercare nel contesto storico in cui si è operato con la LIM, in cui la cultura della cosiddetta "nuova gestione pubblica" non si era ancora diffusa e il principio perequativo dominava su quello meritocratico orientato alla crescita socioeconomica. Per questa ragione, gli unici dati raccolti in maniera sistematica negli anni sono quelli riferiti agli investimenti stanziati dal Cantone e dalla Confederazione a favore delle Regioni di montagna ticinesi.

Dalla tabella 1, si possono rilevare i principali dati riguardanti gli impegni sostenuti con la LIM nel corso degli ultimi 30 anni.

**Tabella 1: Riepilogo degli aiuti LIM federali e cantonali stanziati nel periodo 1978-2007 (in CHF)**

Anni	N. progetti	Investimenti	Prestiti LIM CH	Prestiti LIM TI	Contributi a fondo perso LIM TI	Totale aiuti LIM TI	Totale aiuti LIM TI + CH
1978-1979	13	16608435	3950621	1466855	442506	1909361	5859982
1980-1983	87	75445144	16929835	12056429	1773171	13829600	30759435
1984-1987	176	170539027	26402907	23074782	1644340	24719122	51122029
1988-1991	194	338273633	49555200	51113400	4968300	56081700	105636900
1992-1995	207	322910026	47805500	41756500	14250100	56006600	103812100
1996-1999	330	378264494	39812500	32857975	14063575	46921550	86734050
2000-2003	291	330362482	57947500	13795000	36518800	50313800	108261300
2004-2007	215	333496041	19790000	26145600	22450652	48596252	68386252
<b>Totale</b>	<b>1'513</b>	<b>1'965'899'282</b>	<b>262'194'063</b>	<b>202'266'541</b>	<b>96'111'444</b>	<b>298'377'985</b>	<b>560'572'048</b>

Fonte: SPE\_Sezione della promozione economica, dati elaborati al 31 dicembre 2007

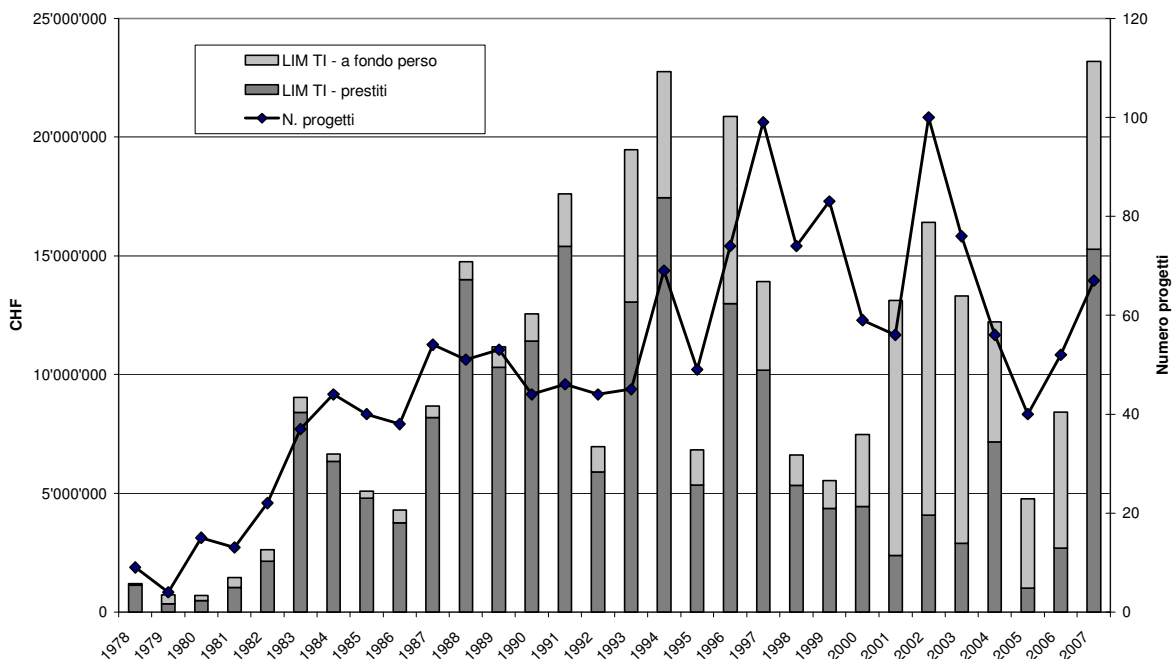
In particolare, si può notare che il totale degli aiuti supera di poco il mezzo miliardo di franchi (di cui circa 300 milioni cantonali) e che la parte di aiuti cantonali e federali è generalmente simile in ogni quadriennio (nel complesso il 53% degli aiuti è di origine cantonale). Gli aiuti rappresentano mediamente il 29% degli investimenti realizzati dai promotori di progetti, con un minimo storico del 21% nel periodo 2004-2007, in cui gli investimenti sono comunque stati tra i più alti registrati (333'496'041 franchi). In 30 anni sono stati aiutati 1'513 progetti, ovvero una media di 50 progetti all'anno, quasi sempre superata negli ultimi 10 anni. Questo numero elevato di progetti è dovuto all'approccio perequativo della LIM, che ha indotto ad agire nell'ottica dei sussidi "a pioggia" (tanti progetti anche se piccoli) fondati legalmente sull'art. 6, lettere h) e i) della Legge d'applicazione cantonale della LIM, i quali prevedevano che lo Stato intervenisse:

- h) a favorire, tramite prestiti, sussidi, contributi ai costi di interesse e fidejussioni, iniziative intese a colmare lacune nel campo dei servizi, in quanto s' inquadrono nel Programma di sviluppo regionale, o altre iniziative promosse o sostenute dalla Regione volte a valorizzare risorse locali.
- i) ad assegnare alle regioni i mezzi necessari per il sussidiamento dei progetti ai sensi della lett. h) di dimensioni limitate.

L'ammontare degli investimenti totali è stato particolarmente costante, nonostante l'economia cantonale abbia conosciuto una crisi strutturale nei primi anni Novanta e una crisi finanziaria all'inizio del nuovo secolo. Tuttavia, in corrispondenza delle crisi citate, si osserva un maggior aiuto pubblico, a sostegno della tesi che in periodi di crisi occorrono maggiori contributi pubblici per accedere ai crediti privati necessari alla realizzazione di opere.

Al fine di analizzare meglio le dinamiche congiunturali e strutturali occorre tuttavia osservare più da vicino l'andamento annuale del numero di progetti e degli aiuti LIM cantonali, suddividendo la parte finanziata con contributi a fondo perso da quella sostenuta tramite la concessione di prestiti (vedi grafico 1).

**Grafico 1: Aiuti LIM cantonali stanziati, 1978 - 2007**



Fonte: SPE\_Sezione della promozione economica, dati elaborati al 31 dicembre 2007

In questo modo emerge chiaramente la tendenza a sostenere con quote sempre maggiori di contributi a fondo perso i progetti, sino a raggiungere il suo massimo nel 2001 (82%) in piena crisi finanziaria. Questa pratica si è poi affermata negli anni successivi a causa della natura dei progetti presentati (dopo la revisione della Legge nel 1997 l'aiuto per infrastrutture di base si è limitato a pochi casi) e del maggiore rischio di non restituzione del prestito, poiché i beneficiari non erano più tanto i Comuni (aiutati per le loro infrastrutture di base), ma piuttosto persone fisiche o giuridiche non sempre in grado di generare sufficienti utili con le loro attività e quindi talvolta in difficoltà nel rispettare i termini di restituzione dei prestiti nel medio-lungo termine.

Tuttavia, se concesso con criterio, il credito responsabilizza il beneficiario, permette l'accesso ad altri finanziamenti privati e permette di stimolare in modo appropriato l'attività imprenditoriale e la relativa generazione di utili necessari per il rimborso dei prestiti. Per limitare i rischi, si è comunque optato per la concessione di prestiti unicamente per progetti infrastrutturali (sempre meno di base e più di sviluppo) e per aiuti a fondo perso quando si è trattato di stimolare quelle attività per le quali era realisticamente impensabile attendersi una generazione di utili sufficienti al rimborso di un eventuale prestito, ma comunque rispettose dei criteri d'aiuto previsti dalla LIM.

**Tabella 2: Ripartizione per settore d'investimento degli aiuti LIM cantonali stanziati tra il 2000 e il 2007 (in mio di CHF)**

Settori d'investimento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Infrastrutture di base	0.56	0.53	1.41	0.72	0.44	-	0.83	1.35
Infrastrutture di sviluppo	3.63	2.01	4.27	7.58	2.97	2.85	4.93	4.24
Impianti di risalita	-	5.03	0.68	-	0.05	-	-	0.11
Strutture produttive	1.25	1.31	3.28	1.01	6.43	0.73	0.99	1.86
Alloggi turistici	1.04	2.36	1.66	1.85	1.28	0.39	0.39	1.88
Fondo promovimento regionale	0.63	0.63	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75
Progetti di Nuova politica regionale					0.25	-	0.50	-
Regio Plus	-	0.50	-	0.92	-	-	-	0.48
Interreg	-	-	0.09	0.17	0.06	0.05	0.01	-
Studi							0.02	0.13
Grandi progetti								12.40
<b>Totale</b>	<b>7.11</b>	<b>12.37</b>	<b>12.14</b>	<b>13</b>	<b>12.22</b>	<b>4.771</b>	<b>8.414</b>	<b>23.189</b>

Fonte: SPE\_Sezione della promozione economica, dati elaborati al 31 dicembre 2007

Dalla tabella 2 emergono in particolare le ragioni dell'“impennata” d'aiuti registrata nel 2007, anno in cui si è intervenuti con la LIM per sostenere “grandi progetti” quale per esempio il Centro balneare regionale del Locarnese. Dalla suddivisione per settori d'investimento appare pure l'importante impegno finanziario destinato alle infrastrutture di sviluppo, produttive e turistiche, talvolta sostenute in parallelo dalla Legge per l'innovazione economica, rispettivamente dalla Legge sul turismo nell'ambito delle attività svolte dalla Sezione della promozione economica del Cantone.

Da notare inoltre alcuni contributi andati a progetti-pilota voluti dalla Confederazione per preparare l'avvio della nuova politica regionale. In questo ambito, in Ticino è stato sostenuto:

- il progetto della [Fondazione Alpina di Scienze della Vita](#) di Olivone, il cui scopo è quello di sostenere, coordinare e promuovere la formazione e la ricerca nell'ambito delle

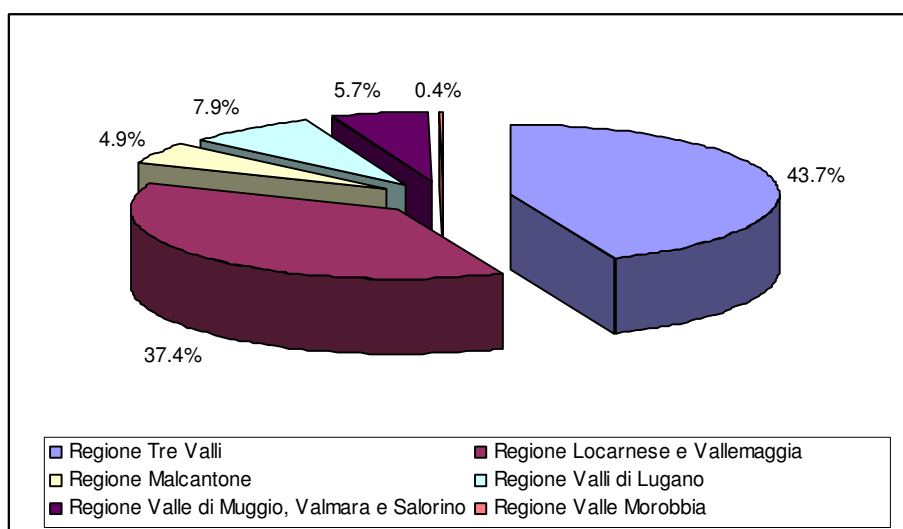
scienze della vita, con particolare attenzione allo studio e alla conoscenza delle piante medicinali e aromatiche, delle molecole e/o dei principi attivi in esse contenute e delle loro implicazioni terapeutiche in ambito medico e veterinario;

- il progetto Sasso San Gottardo - "Sasso da Pigna", che prevede la trasformazione dell'ex forte d'artiglieria "Sasso da Pigna" ubicato sul Passo del San Gottardo, in un parco a tema e di ricerca.

Vi è inoltre stato un sostegno a progetti Regio Plus, promosso come programma d'impulso a sostegno di cambiamenti strutturali nelle aree rurali, a progetti Interreg e ad alcuni studi.

La distribuzione degli aiuti LIM cantonali per regione, rappresentata nel grafico 2, rivela che le regioni più grandi in termini di numero di Comuni e popolazione residente, hanno pure conosciuto gli aiuti più consistenti. In particolare, si nota una prevalenza di aiuti confluiti sul territorio della Regione Tre Valli (44%), seguita dalla Regione Locarnese e Vallemaggia (37%), le quali hanno fatto registrare anche il più elevato numero di progetti (rispettivamente 59 e 72) ed il più alto volume di investimenti (rispettivamente 95'282'211 e 96'937'851 di franchi).

**Grafico 2: Ripartizione geografica degli aiuti LIM cantonali stanziati, 2004-2007**



Fonte: SPE\_Sezione della promozione economica, dati elaborati al 15 novembre 2007

Le altre quattro Regioni, avendo registrato meno progetti e un volume d'investimenti inferiore, hanno ottenuto un sostegno più limitato. L'apporto delle Regioni non va comunque misurato sulla base degli aiuti LIM ricevuti, ma semmai sui risultati ottenuti in termini di sviluppo regionale e di supporto ai Comuni. Non va, infatti, dimenticato che negli anni queste istituzioni hanno sviluppato, con modalità diverse, funzioni di sostegno alle attività dei Comuni, i quali partecipano al finanziamento dei Segretariati.

## 2.6 La competitività territoriale del Cantone

Non essendo richiesto per legge, i dati sugli investimenti LIM non sono mai stati confrontati in maniera "causale" a dati riguardanti lo sviluppo socioeconomico regionale. Non avendo a disposizione questo tipo di analisi, i risultati ottenuti con la LIM in Ticino restano intuitivi e non basati sull'efficienza (rapporto tra risorse impiegate e risultati

ottenuti), ma unicamente sulla legittimità (legale e ideologica) e l'entità degli investimenti fatti. Malgrado questa lacuna, è opportuno analizzare brevemente la situazione socioeconomica odierna, al fine di trarre alcuni spunti di riflessione per riuscire a contestualizzare meglio, in termini di competitività territoriale del sistema economico e sociale ticinese, il passaggio alla Legge federale sulla politica regionale.

Occorre intanto ricordare brevemente il significato del termine "competitività territoriale", in quanto si tratta di un riferimento concettuale centrale per analizzare e interpretare concretamente un sistema economico regionale, e poiché, come vedremo, è stato ripreso nell'obiettivo principale della futura politica regionale cantonale.

Pur avendo originariamente un senso puramente economico, il concetto di competitività territoriale comprende anche dimensioni a carattere ambientale, istituzionale, sociale e culturale. Generalmente vengono considerate quattro dimensioni della competitività territoriale:

- la "competitività sociale", intesa come la capacità dei soggetti di intervenire insieme, efficacemente, in base ad una stessa concezione del progetto (o "visione del futuro"), incoraggiata da una concertazione fra i vari livelli istituzionali. Concerne quindi l'organizzazione degli operatori locali ed i rapporti tra le persone, tra gli operatori e le istituzioni, nonché tra le istituzioni stesse. La competitività sociale è un modo di pensare, una vera e propria "cultura", che si basa sulla fiducia reciproca, nonché sulla volontà e la capacità di riconoscere, esprimere e strutturare in modo articolato interessi individuali e collettivi;
- la "competitività ambientale", intesa come capacità dei soggetti di valorizzare l'ambiente in quanto elemento distintivo del loro territorio, garantendo al contempo la tutela e il rinnovamento delle risorse naturali e del patrimonio. Il termine ambiente va inteso come tutto ciò che costituisce il quadro di vita della popolazione insediata sul territorio e, di conseguenza, comprende anche il patrimonio edificato;
- la "competitività economica", intesa come la capacità dei soggetti di produrre e mantenere all'interno del territorio il massimo valore aggiunto, consolidando i punti di contatto tra i vari settori e combinando efficacemente le risorse, al fine di valorizzare la specificità dei prodotti e dei servizi locali;
- il "posizionamento rispetto al contesto globale", inteso come la capacità dei soggetti di trovare una propria collocazione rispetto agli altri territori e al mondo esterno in generale, in modo da realizzare appieno il loro progetto territoriale e garantirne la fattibilità nel quadro della globalizzazione.

In altre parole, ciò che rende unico un territorio e influenza il grado di competitività, non è tanto la dotazione di risorse a sua disposizione, ma il modo in cui esse sono combinate creando un "prodotto" unico (e quindi innovativo) in grado di creare un vantaggio competitivo di questo territorio rispetto agli altri. Ad applicare tale chiave di lettura alla realtà ticinese ci hanno pensato gli studi Monitoreg condotti dall'Istituto di Ricerche Economiche tra il 2001 e il 2004, i quali hanno permesso d'identificare le vocazioni e le specializzazioni di alcune regioni ticinesi e di disegnare dei possibili scenari di sviluppo socioeconomico regionale. Dei risultati degli studi Monitoreg e di altri recenti studi sullo stato socioeconomico cantonale hanno tenuto conto i due gruppi Gruppo di lavoro incaricati di disegnare le strategie per la Nuova politica regionale del Cantone Ticino.



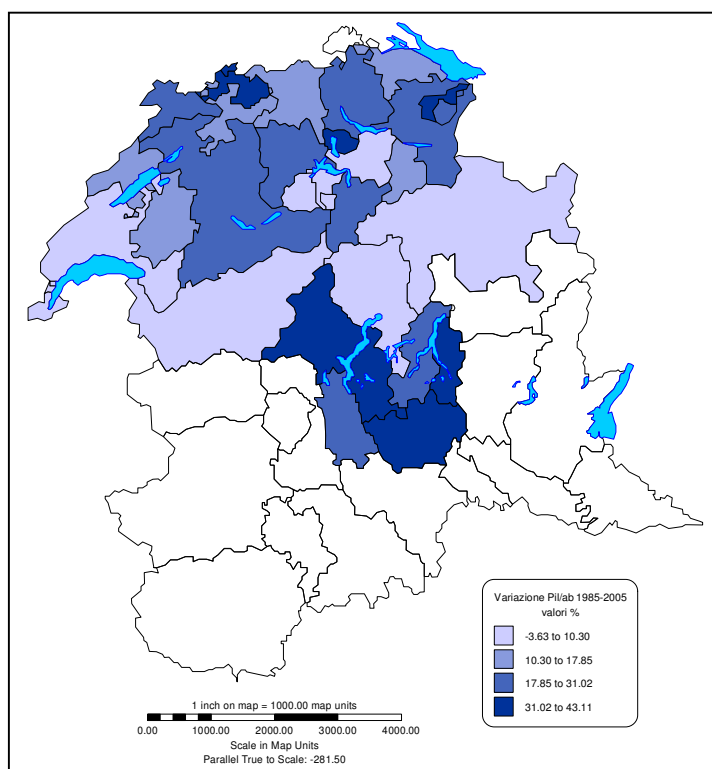
## 2.7 Situazione e evoluzione dell'economia ticinese

Il Ticino, con un Pil per abitante di 37'000.-- franchi circa, ha un livello di ricchezza prodotta simile a quello medio nazionale. Il distacco del dato cantonale con quello dei Cantoni con il più alto livello di ricchezza prodotta pro capite (Basilea Città, Zurigo, Zugo, Ginevra) è molto elevato.

Nel 2004 (dato più recente a disposizione), il reddito cantonale pro capite al netto dei costi dei fattori era di 40'577 franchi. Nello stesso anno, il valore medio svizzero era di 52'627 franchi. Il valore indice per il Ticino, rispetto alla media nazionale (posta a 100), era pari a 77. Quindi, il nostro Cantone ha un livello di benessere inferiore a quello medio nazionale di oltre il 20%. Il dato è preoccupante se analizzato dal punto di vista evolutivo. Infatti, è dagli anni 1990 che i valori indice cantonali diminuiscono. Ad inizio 1990 il valore era 86. Dagli anni 1980 ad oggi, le disparità di reddito aumentano tra i Cantoni, così come tra i valori del Ticino e il valore massimo nazionale (vedi figura 1).

Diversi studi realizzati negli ultimi anni hanno mostrato come le disparità socioeconomiche tra i Cantoni svizzeri, tra il sistema Ticino e quello nazionale, come pure quelle all'interno del sistema Ticino (tra le sue regioni) siano aumentate. Purtroppo, anche il divario importante a favore del Ticino nei confronti delle Province italiane di confine si sta affievolendo. La sfida della competitività verso nord (Zurigo, Basilea, Ginevra-Losanna) e verso sud (metropoli milanese) è evidente, così come lo è quella tra le regioni del Cantone che presentano dinamiche socioeconomiche molto differenziate.

**Figura 1: Variazione del Pil/abitante tra il 1985 e il 2005**



Fonte: BAK Basel Economics/ Elaborazione: IRE\_CODE, 2007

Queste evoluzioni possono essere lette anche in termini spaziali. Alle diverse scale territoriali si constata un fenomeno crescente di concentrazione della crescita e dello sviluppo nelle principali regioni urbane svizzere, aumentando i divari tra le agglomerazioni e le regioni periferiche. Il fenomeno è presente anche all'interno del Cantone Ticino, dove la gerarchia spaziale è chiaramente dominata dall'agglomerato di Lugano (tabella 3).

**Tabella 3: PIL/abitante 1980-2004 (in CHF ai prezzi dell'anno precedente; anno di riferimento: 2000)**

Agglomerazioni	1980	1990	2000	2004
Bellinzona	51587,6	57710,7	55022,7	55793,2
Locarno	46839,3	50433,2	45325,5	44836,3
Lugano	57296,2	67343,7	70540,0	67637,9
Chiasso-Mendrisio	64194,8	67473,9	63991,4	64338,7
Media Svizzera	47511,7	55461,9	57679,9	57783,3
Distacco Lugano da media CH	9784,5	11881,8	12860,1	9854,5
Distacco Lugano-Bellinzona	5708,6	9633,0	15517,3	11844,7
Distacco Lugano-Locarno	10456,9	16910,5	25214,5	22801,6
Distacco Lugano-Chiasso Mendrisio	-6898,6	-130,2	6548,6	3299,2
Distacco Bellinzona - Locarno	4748,3	7277,5	9697,3	10956,8
Distacco Bellinzona-Mendrisio	-12607,2	-9763,2	-8968,7	-8545,5
Distacco Locarnese -Mendrisiotto	-17355,5	-17040,7	-18666,0	-19502,3

Fonte: BAKBasel Economics/ Elaborazione:IRE\_CODE-2007

La lettura di queste dinamiche va fatta, anche alla luce della Legge federale sulla politica regionale, in termini di promozione dell'innovazione (capitale umano, tecnologia, diversificazione e ricerca di un proprio posizionamento distintivo) a tutti i livelli (imprese, istituzioni, regioni, sistema cantonale). Promuovere l'innovazione significa sostenere la crescita economica e lo sviluppo regionale. Per quanto concerne il nostro Cantone, ciò significa adoperarsi tutti affinché il tasso di crescita resti stabile attorno almeno al 2% annuo.

Ogni regione è dotata di risorse e di capacità proprie da giocare, in termini di vantaggi comparati ognuna alla sua scala territoriale. La competitività territoriale si gioca a più livelli: locale-regionale, nazionale ed internazionale. Per ogni regione, nel disegno e nell'attuazione delle proprie strategie competitive, è fondamentale posizionarsi su ognuna di queste scale territoriali con misure, azioni, iniziative, investimenti adeguati e proporzionali alle proprie forze, capacità e specificità. A scale diverse, quindi, corrispondono logiche competitive diverse che implicano anche soluzioni istituzionali diverse (aggregazioni, alleanze strategiche, collaborazioni, partenariati).

### **3. LA FILOSOFIA DELLA LEGGE FEDERALE SULLA POLITICA REGIONALE**

Con la Legge federale sulla politica regionale, che sostituisce i programmi di promozione LIM, Regio Plus e Interreg, la Confederazione intende rafforzare i presupposti della piazza economica per le attività imprenditoriali nelle regioni di montagna, nelle regioni periferiche e transfrontaliere. Il punto di partenza per la sua attuazione è rappresentato dal Programma pluriennale della Confederazione 2008-2015, sulla base del quale i Cantoni formulano gli obiettivi e le priorità tematiche e territoriali dei loro Programmi di attuazione. La Confederazione stanziava ogni anno 40 milioni di franchi svizzeri per la promozione dei progetti. Sono previsti inoltre 50 milioni di franchi svizzeri da concedere sotto forma di mutui rimborsabili per le infrastrutture. I Cantoni sono tenuti a partecipare ai loro Programmi in misura almeno equivalente alla Confederazione.

#### **3.1 Gli obiettivi generali della riforma**

La filosofia della Legge federale sulla politica regionale del 6 ottobre 2006, come si legge nel messaggio relativo al Programma pluriennale della Confederazione 2008-2015,

*“compie un vero e proprio cambiamento di paradigma. Finora in primo piano vi erano l’eliminazione delle disparità e la costituzione di sufficienti basi vitali, con l’obiettivo di evitare l’esodo dalle regioni montane e periferiche (principio della redistribuzione). La politica regionale portata avanti sinora ha senza dubbio consentito di migliorare l’attrattiva abitativa nelle relative regioni, mentre si è dovuto constatare che sono relativamente pochi i progetti con impulsi alla crescita duraturi che hanno potuto essere attuati. Nel frattempo gli obiettivi di redistribuzione sono stati ripresi da altre misure politiche (ad es. NPC). Le regioni montane e periferiche continuano però a presentare una competitività economica debole rispetto alla media svizzera. Perciò, con la nuova legge, l’obiettivo della futura politica regionale è stato puntato sullo stimolo dell’innovazione, sulla produzione di valore aggiunto e sul miglioramento della competitività di singole regioni (regioni montane, altre aree rurali e regioni di frontiera) al fine di contribuire a creare e mantenere posti di lavoro nelle regioni che beneficiano di aiuti finanziari (principio della crescita).”*

La Legge federale sulla politica regionale si fonda inoltre sui principi dello sviluppo sostenibile, dello sviluppo endogeno (le regioni sviluppano proprie iniziative, volte a incrementare la loro concorrenzialità e la loro produzione di valore aggiunto), della complementarità tra aree urbane e aree più scarsamente insediate (i centri regionali sono i motori dello sviluppo), della responsabilità cantonale dell’applicazione (i Cantoni sono i principali interlocutori della Confederazione e assicurano la collaborazione con le regioni) e della messa in rete dei compiti e delle competenze (i servizi federali collaborano strettamente tra loro, nonché con istituzioni e organizzazioni svizzere ed estere).

### **3.2 Gli orientamenti strategici**

Con la Legge federale sulla politica regionale non si tratta di distribuire sovvenzioni per mantenere artificialmente in vita strutture obsolete. Le regioni devono piuttosto svilupparsi con le proprie forze. E per farlo devono prendere coscienza dei propri punti di forza. Che cosa le rende uniche? Come si possono motivare i giovani ad avviare attività imprenditoriali nella loro regione? Quali infrastrutture esistenti possono essere sfruttate in modo ancora più proficuo? Come commercializzare prodotti e servizi oltre i confini regionali e cantonali? E per quali delle loro offerte esiste effettivamente una domanda sul mercato?

In funzione di questo approccio, la Legge federale impone di operare contemporaneamente su tre orientamenti strategici:

- 1) stimolare l’innovazione, creare valore aggiunto e migliorare la competitività nelle regioni (di competenza della Confederazione, dei Cantoni e delle Regioni);
- 2) attuare misure di coordinamento, cooperazione e sinergie della politica regionale con le politiche settoriali (di competenza della Confederazione);
- 3) istituire un sistema di informazioni e di conoscenze volto a promuovere lo sviluppo regionale e la formazione nella gestione regionale (di competenza della Confederazione e dei Cantoni).

Inoltre, nella selezione di programmi e misure, è ritenuto centrale il principio della “base dell’esportazione”, poiché *“il benessere e anche il potenziale di sviluppo di una regione sono determinati dalle attività economiche che elaborano valore aggiunto generato esportando beni e prestazioni di servizio da tali regioni verso altre regioni o altri Cantoni, o anche verso l’estero”*.

È importante sottolineare che la Legge federale sulla politica regionale non permette di promuovere singole imprese, ma sostiene il miglioramento delle condizioni quadro e di quei progetti dai quali traggono beneficio una pluralità di aziende, settori o filiere ad alto valore aggiunto (ambito interaziendale). Di conseguenza occorre che vi siano degli imprenditori che, nonostante rappresentino settori anche completamente diversi tra loro, siano disposti a sedersi attorno a un tavolo per mettere a punto tutti assieme le possibili strategie economiche, fermo restando che Amministrazione pubblica ed economia devono perseguire lo stesso obiettivo.

Questo passaggio della politica regionale da un approccio basato sulla redistribuzione ad un approccio basato sulla crescita economica, implica un cambiamento di mentalità e dei modi di operare nell'ambito della gestione di progetti ed iniziative di sviluppo regionale. La Legge federale richiede pertanto:

- un approccio interdisciplinare e intersettoriale, con una visione globale dello sviluppo;
- la capacità di definire un preciso quadro strategico e di effettuare delle scelte operative coerenti;
- una rigorosa selezione delle iniziative nell'ambito di precise catene di valore aggiunto (filiere), con un uso mirato delle risorse finanziarie strettamente vincolate alla validità e alla sostenibilità dei progetti;
- un'organizzazione istituzionale funzionale alla qualità dei progetti ed al raggiungimento degli obiettivi;
- uno spirito imprenditoriale nella gestione dei progetti;
- lo sviluppo di conoscenze e di trasferimento del sapere sui temi della gestione regionale, nonché di adeguati strumenti per monitorare i risultati ottenuti.

### **3.3 Criteri territoriali d'applicazione**

Tutto il comprensorio del Cantone Ticino, e non più solo le Regioni di montagna secondo la delimitazione territoriale della LIM, può beneficiare dei sussidi previsti dalla Legge federale sulla politica regionale. Gli aiuti finanziari della Confederazione devono però essere concessi solo se le iniziative, i programmi e i progetti portano benefici soprattutto alle regioni che presentano problemi e potenzialità specifiche alle regioni montane e alle altre zone rurali. Per questa ragione, nell'attribuzione degli aiuti della Confederazione valgono i seguenti criteri generali:

- nei centri urbani (Lugano, Locarno, Bellinzona e Mendrisio-Chiasso) saranno sostenuti soltanto iniziative, programmi o opere che abbiano un chiaro e dimostrabile impatto su tutto il Cantone o nelle aree periferiche delle rispettive regioni funzionali;
- nelle zone a basso potenziale di sviluppo saranno aiutati soltanto iniziative, programmi o opere che si inseriscono in una filiera o creano relazioni con il rispettivo polo o altre regioni del Cantone o fuori Cantone.

### **3.4 Sgravi fiscali e zone di rilancio economico (ex Decreto Bonny)**

Parallelamente all'adozione della Legge sulla politica regionale, la Confederazione ha completamente rivisto anche il Decreto federale per le zone di rilancio economico (Decreto Bonny), che contemplava tre strumenti di intervento principali a beneficio delle aziende: agevolazioni fiscali, fideiussioni e contributi ai costi di interesse. Quest'ultimi sono stati aboliti, mentre le fideiussioni sono state regolamentate tramite un'apposita Legge. Le agevolazioni fiscali sono invece state mantenute, ma è stato notevolmente ristretto il

perimetro territoriale di applicazione. Purtroppo, le osservazioni critiche formulate dal Cantone alla SECO durante la procedura di consultazione sulla relativa Ordinanza non hanno trovato riscontro.

Il Ticino aveva infatti espressamente richiesto l'inclusione nel perimetro di applicazione dell'Ordinanza di tutte le zone industriali riconosciute dalla pianificazione territoriale cantonale, ad esclusione dei comprensori del Vedeggio e di Lugano. Gli aiuti previsti sono, infatti, indirizzati alle imprese e quest'ultime di regola si insediano nelle zone industriali. La decisione finale presa dalla Confederazione prevede invece l'inclusione di solo il 9% del territorio cantonale (precedentemente era il 55.5%). In pratica, potranno beneficiare delle agevolazioni fiscali le aziende che si insedieranno nei comprensori di Blenio, Leventina e Riviera, oltre che nei tre Comuni del Bellinzonese di Gnosca, Moleno e Preonzo.

Questa scelta non tiene conto della realtà e della politica economica e industriale ticinesi. Sia nel nuovo Piano direttore, sia nel Programma cantonale di attuazione della politica regionale, la strategia del Cantone prevede l'insediamento di attività industriali nelle aree industriali esistenti (Biasca, Locarno-Riazzino e Pian Faloppia a Balerna) e in fase di rilancio (ad esempio il polo di Arbedo-Castione). L'integrazione della sola zona di Biasca (già quasi totalmente insediata) tra le zone di rilancio economico risulta quindi inefficace rispetto allo scopo dell'Ordinanza ed incoerente con le strategie cantonali di promozione economica e di politica regionale.

Nonostante ciò, occorre anche tener presente che la soluzione scelta dalla Confederazione, applicata coerentemente in tutta la Svizzera, è già una variante di compromesso. In questo senso al Ticino poteva andare sicuramente peggio, soprattutto se si considera che con la variante minima ipotizzata (sostenuta da alcuni Cantoni) nessuna regione cantonale avrebbe potuto beneficiare di agevolazioni fiscali federali e che con la soluzione poi adottata la regione Tre Valli è stata presa in considerazione in extremis. D'altro canto, occorre anche realisticamente relativizzare gli effetti economici ed occupazionali delle agevolazioni fiscali in questione.

### **3.5 Indirizzi e priorità del Programma cantonale d'attuazione**

Come detto in precedenza, per la messa in pratica della politica regionale ogni Cantone deve sottoporre alla Confederazione un preciso Programma d'attuazione, quale base di discussione per la Convenzione programmatica che definisce gli obiettivi, le misure da adottare, le tappe e i contributi finanziari stanziabili, in maniera paritetica, dalla Confederazione e dal Cantone sull'arco di quattro anni. Una volta stabilite le linee guida dello sviluppo economico regionale, spetta poi al Cantone, durante il quadriennio, scegliere i progetti e impiegare in modo efficiente ed efficace i fondi stanziati dalla Confederazione. Oltre agli obiettivi strategici, la cooperazione tra Confederazione e Cantone definisce, sempre in forma contrattuale, le modalità di controllo e stabilisce la pubblicazione di rapporti annuali. Qualora cambiassero le condizioni quadro, la Confederazione e il Cantone potranno adeguare congiuntamente l'accordo. Se gli obiettivi non dovessero essere raggiunti, la collaborazione può anche venir sospesa.

Gli obiettivi della politica regionale in Ticino sono quelli presentati nel Programma cantonale d'attuazione 2008-2011 del 30 luglio 2007. Tramite l'attuazione cantonale della politica regionale della Confederazione (secondo gli stessi principi e logiche adottate a livello federale), si vuole sostenere l'accrescimento della competitività territoriale delle regioni del Cantone Ticino e lo sviluppo sostenibile dell'intero sistema socioeconomico cantonale, valorizzando e traducendo i potenziali endogeni delle singole regioni in attività a valore aggiunto e in crescita occupazionale. La politica regionale agirà in modo sinergico

con altre leggi settoriali per raggiungere gli obiettivi contemplati nella strategia cantonale di sviluppo economico e territoriale.

Nel Complemento al Programma d'attuazione del 14 gennaio 2008 sono precisati con maggiore concretezza i campi di attività prioritari che intende perseguire il Cantone nel periodo 2008-2011. Si tratta, in particolare, delle filiere delle energie rinnovabili, del legno, del cinema e del territorio (cultura del paesaggio). Lo sviluppo di queste filiere terrà conto di alcuni campi di attività di supporto che mirano a valorizzare il trasferimento di competenze e l'imprenditorialità, le relazioni con il turismo, la cooperazione intercantonale e transfrontaliera e le zone a basso potenziale.

Rispetto alla prima versione del Programma cantonale d'attuazione del 30 luglio 2007, non sono invece considerate prioritarie, quanto alla loro attuabilità a medio termine, le filiere della pietra, dell'acqua, dell'agroalimentare e del settore salute e wellness. I progetti relativi a queste filiere saranno invece presi in considerazione nell'ambito del credito quadro di fr. 19'500'000.- per attuare misure di politica regionale cantonale complementari alla politica regionale della Confederazione nel periodo 2008-2011 (sottoposto al Gran Consiglio, come detto in precedenza, in un messaggio separato).

Indirizzi e priorità del Programma cantonale d'attuazione hanno l'obiettivo di mettere in rete, organizzare e ottimizzare le competenze, il know-how e le risorse dei diversi attori per definire, realizzare e promuovere la produzione e la commercializzazione di prodotti (in senso lato) innovativi locali e regionali, in risposta alle richieste del mercato. Nello stesso tempo si vogliono favorire iniziative che spingano il mercato a scoprire e richiedere i prodotti regionali.

Alla base di tutto ciò vi è il tema trasversale del trasferimento di conoscenze, di tecnologie e della promozione della nuova imprenditorialità. Per questo motivo il Cantone Ticino, basandosi sull'insieme delle competenze già presenti sul territorio (USI-SUPSI e loro istituti, TicinoTransfer, Biopolo Ticino, Manufature, VentureLab, Istituto di ricerca in biomedicina ed altre iniziative pubbliche e private) fa del trasferimento di conoscenze, di tecnologie e della promozione di nuova imprenditorialità un tema prioritario in sé e, coerentemente alle strategie di sviluppo economico e territoriale cantonali (Ticino della conoscenza e della scienza in particolare), ne fa pure un tema trasversale a tutti gli altri assi prioritari della nuova politica regionale cantonale, in particolare a supporto dello sviluppo delle catene di valore aggiunto.

Quanto ai poli di sviluppo economico, il Programma cantonale d'attuazione evidenzia che la crescita della metropolizzazione in Svizzera e l'affermarsi della megalopoli padana posizionano il Ticino in un contesto fortemente dinamico, in cui si prevede che i fenomeni della competizione interregionale e tra aree urbane si accresceranno ulteriormente. In quest'ottica un elemento vitale nei prossimi anni per lo sviluppo del Cantone e in particolare della sua area urbana sarà la continua ricerca di un miglior posizionamento competitivo e la capacità di sfruttare al meglio le proprie potenzialità per generare una capacità di risposta a tutti questi cambiamenti. Nel Programma cantonale d'attuazione si indicano in particolare i seguenti obiettivi:

- predisporre comparti territoriali particolarmente attrattivi per l'insediamento e lo sviluppo di attività economiche, in sintonia con gli obiettivi di promozione economica e di organizzazione territoriale perseguiti a livello cantonale;
- orientare l'insediamento delle attività economiche a sostegno della Città-Ticino;
- garantire un approccio interdisciplinare e una fattiva collaborazione tra pubblico e privato;
- eventualmente recuperare delle aree dismesse;

- predisporre e aggiornare una banca dati territoriale che indichi le possibilità insediative nel Cantone.

Infine, il Programma cantonale d'attuazione mette pure l'accento sulle forme di collaborazione intercantonale (come nel caso del progetto di sviluppo territoriale e regionale per la regione del San Gottardo) e transfrontaliera (ricordiamo che il nostro Cantone ha assunto la funzione di coordinatore dei progetti Interreg IV per Ticino, Vallese e Grigioni anche per il periodo 2007-2013).

Per ulteriori informazioni e approfondimenti sul Programma cantonale d'attuazione e sul suo Complemento si rimanda ai documenti allegati al presente messaggio.

## 4. LEGGE D'APPLICAZIONE DELLA LEGGE FEDERALE SULLA POLITICA REGIONALE

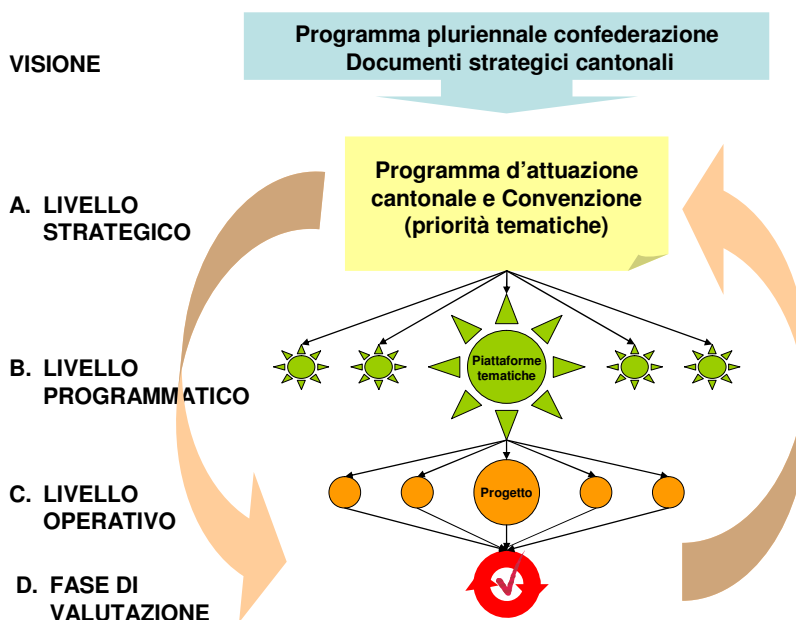
### 4.1 Prima dei progetti, i programmi

Il disegno di legge presentato in questo messaggio assicura la base legale necessaria al Cantone per attuare in modo efficiente ed efficace le strategie concertate e stipulate nella Convenzione di programma. In particolare le misure contenute nel disegno di legge permettono d'incentivare, stimolare e promuovere progetti conformi alla Convenzione di programma e massimizzare gli effetti positivi sullo sviluppo territoriale, facendo leva sulla collaborazione tra gli attori e il coordinamento tra le varie politiche settoriali.

L'approccio non è quindi più quello di avere una base legale per sostenere determinate categorie di progetti, ma quello di disporre di una Legge che permetta di concretizzare gli indirizzi strategici concordati nella Convenzione di programma stipulata tra il Consiglio di Stato e la Confederazione in data 27 maggio 2008.

### 4.2 La logica per l'attuazione della politica regionale in Ticino

La logica della Legge d'applicazione della legge federale sulla politica regionale è pensata per permettere la necessaria dinamicità sia a livello strategico (definizione delle strategie cantonali in materia di sviluppo territoriale, controllo annuale degli effetti del programma e revisione quadriennale dello stesso) sia a livello operativo (definizione dettagliata della strategia operativa per singola tematica, stimolo alla nascita, accompagnamento e coordinamento dei vari progetti). Il modello proposto nella presente Legge identifica chiaramente ruoli e responsabilità nei vari livelli e fasi, che sono riassunti nello schema seguente:



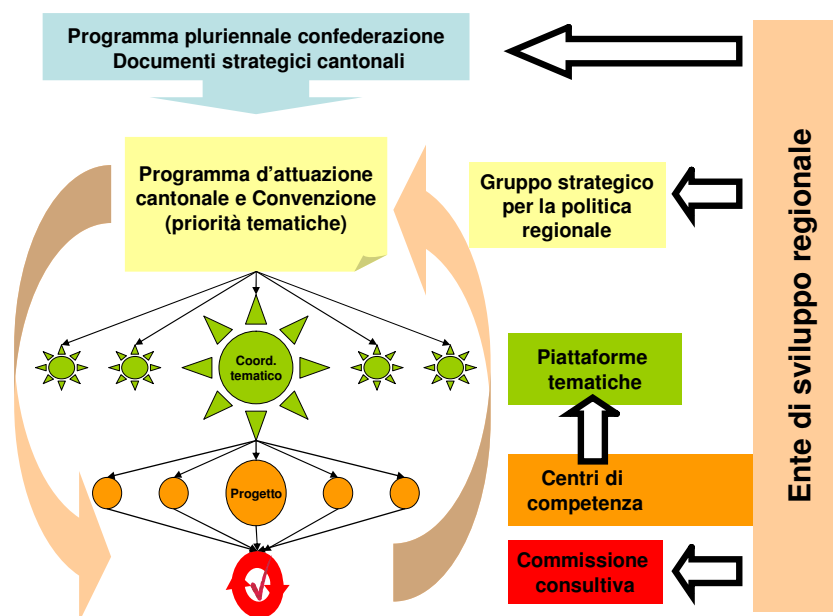
Alla base del modello c'è una chiara e condivisa visione politica in materia di sviluppo territoriale espresso in vari documenti strategici federali e cantonali.

A livello strategico gli orientamenti cantonali in materia di politica regionale sono espressi nel "cosiddetto" programma d'attuazione cantonale. Considerato che il programma d'attuazione cantonale è valido per un periodo quadriennale, risulta necessario verificarne l'andamento periodicamente (almeno una volta all'anno, come richiesto anche dall'autorità federale), per trarre le informazioni necessarie per l'elaborazione del nuovo programma. Le indicazioni



strategiche (ancora di natura generica) indicate nel programma d'attuazione, trovano la loro concretizzazione a livello programmatico. È, infatti, a questo livello che vanno approfondite le tematiche e individuate le modalità operative specifiche volte a raggiungere i relativi obiettivi, che troveranno poi nel livello operativo la propria realizzazione con la nascita dei progetti veri e propri. Nella fase di valutazione verranno infine esaminati tutti i progetti, permettendo nel contempo di fornire utili input per il controllo dell'andamento e per l'elaborazione del prossimo programma d'attuazione.

Gli attori necessari al buon funzionamento del modello ed il loro ruolo sono chiaramente identificati dalla presente Legge, con l'obiettivo di avere una visione condivisa dello sviluppo regionale e creare le sinergie necessarie per l'ottenimento di risultati positivi sul medio-lungo termine:



A livello strategico è prevista la creazione di un **gruppo strategico per la politica regionale**, responsabile dell'elaborazione periodica del programma d'attuazione e del suo controllo sulla base degli input ricevuti dagli altri attori dei vari livelli e fasi. Per permettere questo scambio continuo di informazioni, è prevista la partecipazione di una delegazione di questo gruppo nella **commissione consultiva** incaricata di valutare i progetti. L'approfondimento delle strategie identificate dal gruppo strategico per la politica regionale è affidata a delle **piattaforme tematiche**, formate da esperti e rappresentanti delle associazioni del settore identificato (assicurano l'apporto delle conoscenze tecniche e degli orientamenti strategici in atto a livello internazionale nel settore), dai servizi interessati dell'amministrazione (assicurano la coerenza con le politiche settoriali cantonali) e da manager regionali (apportano la conoscenza del territorio e delle iniziative in atto). A livello operativo sono previste delle figure professionali (**manager regionali**), che operano all'interno di un **Centro di competenza**, in grado di stimolare la nascita di progetti, di supportare i promotori nell'elaborazione di progetti e di coordinarli. Si osservi che i progetti devono comunque sempre essere coerenti con la strategia identificata dal gruppo strategico per la politica regionale e concretizzata dalle piattaforme tematiche. Nella ricerca del consenso locale, i manager regionali sono supportati dagli **enti di sviluppo regionale** dai quali dipendono. Gli enti regionali di sviluppo svolgono compiti che vanno ben al di là della presente legge, come indicato nel commento ai singoli articoli.

Le singole fasi e gli attori sono riassunti nel seguente schema:

	<b>GREMI DI GOVERNANCE</b>	<b>MEMBRI</b>
<b>A. LIVELLO STRATEGICO</b>	<b>GRUPPO STRATEGICO PER LA POLITICA REGIONALE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Cantone</i></li> <li>• Enti di sviluppo regionale (ESR)</li> <li>• Associazioni economiche</li> <li>• Mondo accademico</li> <li>• Esperti tematici</li> </ul>
<b>B. LIVELLO PROGRAMMATICO</b>	<b>PIATTAFORME TEMATICHE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunità d'interesse tematico</li> <li>• Manager regionale</li> </ul> <p><i>Per il Cantone:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ufficio settoriale</li> <li>• DFE</li> </ul>
<b>C. LIVELLO OPERATIVO</b>	<b>CENTRI DI COMPETENZA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 Manager regionali legati all'ESR di una regione funzionale</li> </ul>
<b>D. FASE DI VALUTAZIONE</b>	<b>COMMISSIONE CONSULTIVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rappresentanti del Gruppo strategico per la politica regionale</li> <li>• Rappresentanti dei centri di competenza</li> </ul>
<b>E. FASE DECISIONALE</b>	<b>CONSIGLIO DI STATO</b>	

Grazie alla sua multidimensionalità la politica regionale rappresenta l'occasione per intensificare la gestione coordinata all'interno dell'Amministrazione cantonale delle numerose politiche settoriali.

I servizi dei vari Dipartimenti, in primis DFE/DT/DI, sono infatti direttamente coinvolti in tutte le fasi di applicazione della politica regionale. Oltre alla presenza nel Gruppo strategico e nella Commissione consultiva, gli uffici cantonali competenti operano all'interno delle relative Piattaforme tematiche.

### **4.3 Commento ai singoli articoli**

#### **Articolo 1**

Il presente disegno di legge è volto a promuovere lo sviluppo economico contribuendo così al raggiungimento degli obiettivi strategici previsti dalla legge federale sulla politica regionale (del 6 ottobre 2006) e dal relativo Programma pluriennale. Questo obiettivo andrà raggiunto attraverso:

- il coordinamento delle politiche settoriali, presupposto a modalità di lavoro interdipartimentali;
- incentivi all'innovazione, elemento fondamentale per rimanere competitivi nel tempo creando un vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti (siano essi singole entità economiche o territori);
- incentivi alla creazione di valore aggiunto, presupposto per generare più risorse di quante se ne sono utilizzate;
- un'accresciuta competitività territoriale, che presuppone la valorizzazione dei potenziali endogeni allo scopo di garantire una crescita armoniosa del sistema socioeconomico cantonale.

Per raccogliere le sfide del futuro e continuare a svilupparsi, è essenziale rimanere competitivi, dotandosi di un programma d'azione con obiettivi chiari che permettono di realizzare dei progetti in grado di combinare al meglio e in maniera innovativa le risorse disponibili sul territorio. In questo modo è possibile generare dei vantaggi competitivi che favoriscono l'esportazione di beni e servizi e una creazione di valore aggiunto netta per il territorio interessato dalla promozione dello sviluppo economico. Questo discorso vale quindi a più scale territoriali (regionale, cantonale, inter-cantonale e transfrontaliero), conformemente al concetto di regione funzionale<sup>1</sup>.

Nel caso del Cantone Ticino, al fine di evitare uno sviluppo a più velocità, è opportuno favorire una competitività territoriale dell'intero sistema cantonale e attenuare quella interna allo stesso, instaurando una cultura della collaborazione inter-regionale (progetti sovra-regionali) volta a superare i limiti dati dalla piccola dimensione della realtà socioeconomica e territoriale cantonale.

#### **Articolo 2**

Lo sviluppo sostenibile è considerato un principio fondamentale dello sviluppo territoriale e al tempo stesso un obiettivo che la presente legge intende contribuire a realizzare. Non a caso la dimensione sociale, ambientale ed economica della competitività territoriale richiamano le stesse tre dimensioni dello sviluppo sostenibile. La dimensione competitiva aggiunge unicamente un'indicazione sul come s'intende contribuire al raggiungimento di questo obiettivo: attraverso l'adozione di uno "spirito imprenditoriale" nella realizzazione di progetti.

Lo spirito imprenditoriale, alla base del principio della sostenibilità a medio-lungo termine dei progetti, va inteso come la capacità di combinare aspetti sociali, ambientali ed economici in modo da realizzare progetti duraturi e in grado di assicurare la rigenerazione delle risorse consumate nel medio e lungo termine. Questo presuppone inoltre la partecipazione pubblica e privata al finanziamento dei progetti. È inoltre essenziale che l'iniziativa provenga dagli attori presenti sul territorio affinché sia garantita la messa in valore dei potenziali endogeni e la loro traduzione in attività in grado di generare del valore

---

<sup>1</sup> Una regione funzionale è un'entità territoriale che si definisce in base a una densa rete di relazioni sociali e economiche, come pure a un rapporto di interdipendenza tra il centro e il territorio circostante (Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE).

aggiunto. Tutti gli attori dovranno quindi collaborare in maniera coesa e sinergica al fine di concepire e realizzare progetti in grado di contribuire allo sviluppo economico.

Onde garantire l'uso ottimale degli strumenti di leggi settoriali già presenti a livello cantonale e federale, i servizi cantonali svilupperanno modalità di lavoro interdipartimentali e manterranno un costante dialogo con istituzioni ed organizzazioni federali (Confederazione e altri Cantoni). Il Cantone si assume la responsabilità derivante dall'attuazione della Legge federale di garantire un uso sinergico delle politiche settoriali ad impatto territoriale (quali ad esempio la politica forestale, agricola, turistica...). Nell'attuazione della politica regionale, il Dipartimento delle finanze e dell'economia assumerà il compito di garantire la coerenza dei progetti con i contenuti della Convenzione e di renderne conto annualmente alla Confederazione, in rispetto delle regole sottoscritte con la SECO. Il Dipartimento delle finanze e dell'economia si avvarrà della collaborazione delle sezioni amministrative competenti per le questioni di natura più tecnica riguardanti le priorità tematiche della Convenzione. A livello istituzionale, il Consiglio di Stato si fa garante della collaborazione tra gli attori della presente legge (definiti all'articolo 5), al fine di coinvolgere tutte le parti interessate (principio di equità), trarre il meglio dalle sinergie possibili (principio di efficienza) e raggiungere gli obiettivi strategici di sviluppo definiti consensualmente con la Confederazione (principio di efficacia).

I centri urbani non sono esclusi dal territorio d'applicazione della legge federale. Infatti, con la politica regionale federale si è passati ad un approccio di crescita globale che richiama alle proprie responsabilità di sviluppo sia i centri sia le aree periferiche. La messa in rete e la complementarietà delle risorse (conoscitive e materiali) presenti nelle diverse realtà territoriali dovrà quindi contribuire ad accrescere il potenziale di sviluppo economico regionale e cantonale.

Particolare attenzione sarà infine dedicata alle possibili collaborazioni con attori presenti sul territorio cantonale e nella regione transfrontaliera di riferimento nella quale il Cantone Ticino è inserito a livello socio-economico.

### **Articolo 3**

La Convenzione di programma è riconosciuta come la "carta fondamentale" dell'attuazione cantonale della politica regionale federale, con la quale l'autorità cantonale s'impegna a perseguire degli obiettivi strategici di sviluppo socioeconomico e territoriale a medio e lungo termine.

### **Articolo 4**

Conformemente all'art. 2 lett. d della Legge federale sulla politica regionale del 6 ottobre 2006, il Cantone (rappresentato dal Consiglio di Stato) è il principale interlocutore della Confederazione e si fa quindi garante del raggiungimento degli obiettivi previsti nel Programma cantonale d'attuazione quadriennale e nella Convenzione stipulata con l'autorità federale.

Il Programma d'attuazione cantonale rappresenta la base di discussione per la stesura della Convenzione di programma con la Confederazione. Solo le strategie contenute nella Convenzione potranno beneficiare dei sussidi della presente legge.

Nella elaborazione del Programma d'attuazione vanno presi in considerazione i principali strumenti di pianificazione cantonali (Rapporto sugli indirizzi, Piano direttore cantonale, Linee direttive e Piano finanziario) e la coerenza e conformità con le altre politiche settoriali cantonali e federali.

Considerato che la Convenzione è necessariamente strutturata in obiettivi strategici annuali e relative tappe di realizzazione fondamentali, è imperativo adottare un sistema di monitoraggio e valutazione adeguato.

La proposta di legge presuppone un'unità d'intenti da parte di tutti gli attori al fine di realizzare progetti in grado di generare effetti positivi sullo sviluppo economico. Ogni singolo progetto andrà inoltre valutato tenendo in considerazione i progetti già realizzati, in divenire o in fase di realizzazione. Fondamentale è la costante interazione tra i diversi attori già nella fase embrionale (idea di progetto) in modo d'identificare eventuali sinergie con altri progetti e garantire la coerenza ed il coordinamento con le varie politiche settoriali e la Convenzione di programma.

Come previsto dall'art. 13 lett. b della Legge federale, è possibile prevedere delle misure accompagnatorie per regioni che hanno particolari problemi di sviluppo. Conformemente a questa base legale federale, il Cantone Ticino ha deciso di definire "zone a basso potenziale" quei comprensori dove, a seguito di una persistente dinamica socioeconomica negativa, una strategia di mantenimento "ad hoc" sembra essere più adeguata rispetto alle misure di crescita previste per il resto del territorio. Spetta quindi al Consiglio di Stato la definizione di questi comprensori e delle relative strategie, essenzialmente basate sul coordinamento delle politiche settoriali.

Il Consiglio di Stato ha pure la possibilità di indire bandi di concorso per stimolare la nascita di progetti nei tempi stabiliti dalla Convenzione di programma.

## **Articolo 5**

Conformemente alla logica indicata nel capitolo 3.2, il Consiglio di Stato si avvale di diversi attori nei vari livelli e fasi.

## **Articolo 6**

Gli enti di sviluppo regionale sono realtà parzialmente già esistenti sul territorio, che contribuiscono a coinvolgere gli attori territoriali per valorizzare le risorse locali. Gli enti di sviluppo regionale svolgono a livello regionale il ruolo di tavola strategica di discussione sul futuro della regione funzionale e sull'indirizzo da adottare in varie tematiche.

Dato che queste realtà istituzionali, volte al raggiungimento di un'unità d'intenti, possono avere un ruolo importante nelle dinamiche di sviluppo economico locale, risulta importante che la loro zona d'influenza corrisponda alle aree funzionali (compresi i centri d'importanza cantonale di riferimento) definite nel Piano direttore (ad oggi si tratta di quattro realtà: Bellinzonese e Valli, Locarnese e Valli, Luganese e Valli, Mendrisiotto e Valli).

Nell'attuazione della politica regionale federale e delle altre politiche ad impatto territoriale, occorre quindi tener presente queste aree funzionali al fine di rendere più efficaci le misure adottate per perseguire lo sviluppo socioeconomico e territoriale dell'intero Cantone. Trattandosi di un concetto valido a più scale territoriali, occorre attuare le strategie al livello più appropriato. Nel caso della presente legge, che ha al centro delle sue attenzioni la crescita socioeconomica del Cantone, particolare importanza è data alla regione funzionali transfrontaliera nella quale il Ticino è inserito.

Gli enti di sviluppo regionale possono esistere indipendentemente dall'applicazione della presente legge. Essi devono, infatti, svolgere un ruolo chiave nel favorire iniziative che coinvolgono più tematiche ed attori e che abbiano un impatto sulla realtà socioeconomica locale nelle quali si inseriscono.

Funzionalmente alla politica regionale, gli enti di sviluppo regionali devono dotarsi di un centro di competenza per poter svolgere gli incarichi che saranno definiti dal Consiglio di Stato e fissati in un mandato di prestazione con l'ente di sviluppo regionale. Il mandato di prestazione prevederà un contributo finanziario per il centro di competenza sufficiente a garantire le prestazioni di un manager regionale professionista.

### **Articolo 7**

L'elevato grado di conoscenze settoriali e capacità tecnico-manageriali previsto dall'impostazione della politica regionale federale, presuppone la presenza di figure professionali, che operano all'interno di un centro di competenza. Essi devono fornire il necessario supporto tecnico agli altri attori presenti sul territorio. I loro compiti verranno precisati nei contratti di prestazioni stipulati con l'ente di sviluppo regionale al fine di soddisfare le esigenze della Convenzione di programma e il cui impegno finanziario ricadrà sul credito quadro. Il loro ruolo principale sarà comunque quello di stimolare la nascita di progetti, di supportare i promotori nell'elaborazione di progetti e di coordinare i vari progetti.

### **Articolo 8**

Il gruppo strategico per la politica regionale è il gremio incaricato dal Consiglio di Stato di elaborare e aggiornare il programma cantonale d'attuazione. La prevista composizione del gruppo garantisce l'elaborazione di un programma d'attuazione che permetta al Consiglio di Stato di identificare oggettivamente le risorse endogene che il nostro territorio può concretamente valorizzare e sulle quali è possibile concentrare le risorse finanziarie.

Il gruppo sarà chiamato inoltre ad esprimere annualmente all'attenzione del Consiglio di Stato la propria valutazione sull'andamento dell'implementazione dei progetti previsti dalla Convenzione di programma. La valutazione del gruppo strategico dovrà essere inoltre da supporto per eventuali valutazioni annuali esterne per soddisfare gli accordi di reporting presi con la SECO.

Non da ultimo il gruppo strategico per la politica regionale dovrà identificare le piattaforme tematiche in grado di concretizzare in modo efficiente ed efficace gli obiettivi fissati dal programma d'attuazione.

### **Articolo 9**

Considerato che il programma d'attuazione identifica in termini ancora generici delle strategie e delle priorità tematiche e considerato l'alto livello di conoscenze specifiche necessarie per l'implementazione delle stesse, risulta evidente che l'approfondimento delle tematiche vada fatto da esperti e rappresentanti delle associazioni settoriali. Solo un'approfondita conoscenza del settore e degli sviluppi in atto a livello internazionale permette, infatti, di concretizzare gli obiettivi generici. In particolare la costituzione di piattaforme tematiche che raggruppino esperti, amministrazioni e manager regionali risultano essere le più adatte per stabilire standard di performance e target per lo sviluppo di ogni obiettivo strategico in termini misurabili e quantificabili e predisporre azioni specifiche per realizzare le strategie individuate.

### **Articolo 10**

La commissione consultiva dovrà esprimere un parere sull'unità d'intenti e l'adeguato coinvolgimento di tutti gli attori potenzialmente interessati da un progetto, ad eccezione degli studi di base e di fattibilità e del monitoraggio.

I futuri membri della commissione dovranno ispirarsi ai principi dello sviluppo sostenibile dell'intero territorio e non a una ripartizione regionalistica dei mezzi federali e cantonali a disposizione.

### **Articolo 11**

Sulla base di questa base legale non è possibile sostenere progetti non conformi alla Legge federale sulla politica regionale e che esulano dagli obiettivi della Convenzione di programma.

Gli aiuti cantonali per l'attuazione della Convenzione di programma 2008-2011 devono essere complessivamente almeno equivalenti agli aiuti federali.

### **Articolo 12**

Il contributo al finanziamento del centro di competenza per il raggiungimento degli obiettivi della Convenzione di programma, è assicurato da un contratto di prestazione stipulato tra il Cantone e gli enti di sviluppo regionale.

### **Articolo 13**

Si prevede la possibilità di sottoscrivere dei contratti di prestazione o mandati specifici per finanziare i lavori delle piattaforme tematiche che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi della Convenzione di programma.

### **Articolo 14**

Poiché lo spirito e le attività imprenditoriali, la capacità di innovazione, nonché lo sfruttamento di potenzialità regionali e la promozione di sistemi produttivi di valore aggiunto, costituiscono fattori determinanti per la concorrenzialità di un territorio e la sua crescita economica, la valutazione dei progetti avverrà tendendo presente questi aspetti.

Inoltre, si porrà particolare attenzione alla promozione di quei fattori pre-competitivi, quali la cooperazione e la creazione di reti, siano esse costituite tra singoli attori, istituzioni o diverse realtà territoriali.

Quali caratteristiche necessarie, i progetti dovranno:

- rivestire un carattere innovativo, ossia portare alla realizzazione di idee nuove, aperte sul futuro e in grado di produrre valore aggiunto. Il carattere innovativo di un progetto può essere garantito tanto sul piano del risultato perseguito quanto sul piano delle strategie messe in atto;
- rispettare il principio della base d'esportazione, secondo il quale la prosperità e il potenziale di sviluppo di una regione sono determinati dalle attività economiche che generano valore aggiunto grazie all'esportazione di beni o di servizi al di fuori della regione (in altre regioni, Cantoni o all'estero);
- dimostrare di poter continuare ad esistere ed evolvere una volta esaurito l'aiuto pubblico iniziale.

Onde favorire la messa in rete e la complementarietà delle risorse (conoscitive e materiali) presenti nelle diverse realtà territoriali, la legge considera quale campo d'applicazione l'intero territorio cantonale. I centri urbani non sono quindi esclusi dal territorio d'applicazione della legge, ma invitati a realizzare progetti che possano portare beneficio e che abbiano un chiaro e dimostrabile impatto sull'intero territorio cantonale o nelle aree periferiche delle rispettive regioni funzionali.

Un'altra particolarità d'applicazione riguarda le così dette "zone a basso potenziale" o per meglio dire, quei comprensori dove, a seguito di una persistente dinamica socioeconomica negativa (diminuzione della popolazione, dei posti di lavoro, dei servizi, ecc.), una strategia di mantenimento "ad hoc" sembra essere più adeguata rispetto alle misure di crescita previste per il resto del territorio.

### **Articolo 15**

Sulla base dell'esperienza maturata, è prevista la concessione di prestiti di regola unicamente per progetti infrastrutturali (parte materiale di un progetto). Il credito stimola, infatti, l'attività imprenditoriale creando i presupposti per la generazione di utili necessari al rimborso del prestito, responsabilizza il beneficiario e gli permette l'accesso ad altri finanziamenti privati. Le modalità di ammortamento dei prestiti e i relativi tassi d'interesse saranno regolati separatamente. I contributi a fondo perso vengono invece concessi per la parte immateriale del progetto.

I beneficiari di sussidi federali e cantonali concessi per la realizzazione di iniziative, programmi e progetti, devono contribuire con una quota progressiva di mezzi propri al loro finanziamento, con un minimo iniziale del 30% dei costi per creare i presupposti affinché si possa raggiungere l'obiettivo dell'autofinanziamento una volta esaurito il sostegno pubblico.

Considerato il carattere economico e non redistributivo della presente Legge, ne consegue che il cumulo dei sussidi a fondo perso stanziati per ogni progetto tramite leggi federali e cantonali non può superare il tetto massimo del 50% (30% per i prestiti) dell'importo computabile. I contributi concessi ai sensi della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale non sono considerati come sussidi cantonali, ma come mezzi propri dei Comuni. Studi di base e studi di fattibilità, il cui scopo a carattere prettamente pubblico (strumenti di valutazione a priori delle strategie e dei progetti) giustificano invece un sostegno pubblico anche più rilevante (fino al 90%). I tetti massimi sono stati fissati in modo da garantire la sostenibilità economica a medio-lungo termine dei progetti una volta esaurito il sostegno finanziario pubblico. Solo una corretta distribuzione di incentivi pubblici e mezzi propri garantisce il raggiungimento di questo obiettivo.

I montanti attribuiti attraverso i contratti di prestazione e mandati specifici, saranno stanziati unicamente in forma di contributo a fondo perso.

### **Articolo 16**

Per il finanziamento delle misure indicate nel disegno di legge, è previsto lo stanziamento di un credito quadro quadriennale, il cui ammontare non sarà necessariamente costante nel tempo, ma varierà in funzione degli obiettivi e delle misure previste nelle future Convenzioni di programma tra Confederazione e Cantone Ticino.

### **Articolo 17**

Il Gran Consiglio decide gli aiuti finanziari cantonali e federali, previsti dagli articoli 12, 13, 14 e 15, per importi complessivi superiori a fr. 1'000'000.--.

### **Articolo 18**

Con il presente articolo l'autorità cantonale intende evitare un uso improprio dei sussidi e regola le modalità di restituzione degli stessi. Considerato che l'art. 17 della legge sui sussidi cantonali non prevede garanzie particolari per la restituzione dell'aiuto concesso in caso di cambiamento di destinazione o alienazione con o senza lucro, a tutela degli



interessi dell'Ente pubblico, il cpv. 3 prevede il diritto d'iscrizione di un ipoteca legale ai sensi dell'art. 836 del Codice civile svizzero. Questa possibilità non è applicabile in caso di fallimento del destinatario dell'aiuto.

#### **Articolo 19**

Il capitolo III della Legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994 è dedicato alle disposizioni comuni della legislazione cantonale in materia di sussidi. Completa quindi ogni aspetto non espressamente indicato nel presente disegno di legge.

#### **Articolo 20**

Il Tribunale cantonale amministrativo è l'istanza di ricorso.

#### **Articolo 21**

Essendo venuta a cadere il 1. gennaio 2008 la Legge federale di riferimento, la Legge di applicazione e di complemento della Legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni di montane (del 17 ottobre 1977) è abrogata.

#### **Articolo 22**

Regola l'entrata in vigore della presente legge.

### **5. CREDITO QUADRO PER IL QUADRIENNIO 2008-2011**

Per la messa in atto della Legge federale sulla politica regionale, in base alla Convenzione tra Cantone e Confederazione, il Consiglio di Stato propone, per il quadriennio 2008-2011, lo stanziamento di un credito quadro di 31.6 milioni di franchi. Tali risorse servono in particolare per garantire:

- il finanziamento, in una proporzione almeno equivalente all'aiuto federale, sottoforma di contributo a fondo perso o di mutuo agevolato, dei progetti conformi alla Convenzione al Programma cantonale d'attuazione;
- i contributi a fondo perso, tramite contratto di prestazione, agli Enti di sviluppo regionale, nonché ad altri attori chiamati a collaborare per tematiche specifiche;
- i contributi per gli interventi nelle zone a basso potenziale di sviluppo e per i progetti intercantonali e transfrontalieri.

Le indicazioni di dettaglio sui diversi settori d'intervento, da finanziare nel periodo 2008-2011 tramite il credito quadro, sono contenute nella Convenzione tra Cantone e Confederazione sottoscritta dalla SECO il 27 maggio 2008 allegata al presente messaggio. Ad essa si rimanda, limitandoci qui agli indirizzi generali.

## 6. COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA: INTERREG

A partire dal 1. gennaio 2009, a seguito del pensionamento del signor Pierfranco Venzi, coordinatore regionale per i Cantoni Vallese, Grigioni e Ticino del “Programma Operativo di Cooperazione Transfrontaliera Italia – Svizzera 2007-2013”<sup>2</sup>, la funzione è stata ripresa, senza aumento di personale, dal Dipartimento delle finanze e dell’economia e più precisamente dalla Sezione della promozione economica – SPE (risoluzione governativa n° 6476 del 16 dicembre 2008).

La cooperazione transfrontaliera è, infatti, stata integrata nella Legge federale sulla politica regionale del 6 ottobre 2006, della cui attuazione cantonale è responsabile il DFE.

### 6.1 Contributi federali

Secondo la Legge federale sulla politica regionale, i Cantoni possono concedere fondi federali soltanto a progetti transfrontalieri e regionali (programma Interreg IVC) conformi alle priorità definite dalla legge federale stessa e dalle Convenzioni di programma stipulate ogni 4 anni tra la Confederazione e ogni singolo Cantone. Nella Convenzione figura pure una “tabella di coerenza” (cfr. allegato 5 del documento citato), che serve da base alla ripartizione dei finanziamenti federali e cantonali in base alle priorità strategiche definite.

L’impegno della Confederazione nel quadro della strategia di cooperazione transfrontaliera sostenuta dal Cantone Ticino (2008-2011), e che conta la partecipazione dei Cantoni Grigioni, Vallese e Ticino al programma Interreg IV Italia-Svizzera, ammonta a fr. 7'400'000.-- per Interreg IVA, IVC, comprese le spese d’accompagnamento. Di questi, 3.76 milioni di franchi sono indicativamente destinati al Cantone Ticino per il periodo 2007-2013, e saranno ripartiti sul periodo 2008-2013 in quanto la Legge federale sulla politica regionale è entrata in vigore un anno dopo il Programma Interreg IV.

Per il periodo quadro 2008-2011, considerato nella Convenzione di programma tra Confederazione e Cantone Ticino, la Confederazione stanzierà i seguenti importi annuali (in franchi):

Anno	Contributi federali annuali
2008	120'000
2009	525'000
2010	814'500
2011	1'104'500

Il Ticino potrà quindi disporre di fr. 2'564'000.-- federali nel quadriennio 2008-2011.

### 6.2 Contributi cantonali

Come per il passato, i Cantoni sono tenuti a mettere a disposizione per il sostegno di programmi di cooperazione transfrontaliera almeno un importo equivalente a quello stanziato dalla Confederazione. Questo principio di equivalenza deve essere rispettato complessivamente e sull’arco dell’intero quadriennio (2008-2011). I Cantoni hanno inoltre la possibilità di sostenere, unicamente con fondi cantonali, anche progetti Interreg che adempiono tutti i requisiti indicati dal Programma Operativo Italia – Svizzera non conformi alla Legge federale.

<sup>2</sup> Il “Programma operativo di cooperazione transfrontaliera Italia – Svizzera 2007-2013” e altre informazioni, riguardanti più in generale il Programma di cooperazione transfrontaliera, possono essere ottenute consultando il sito: <http://www.interreg-italiasvizzera.it/interreg/>

Il Consiglio di Stato intende rispettare questo principio dell'equivalenza ricorrendo da un lato ad un credito quadro di 2.6 milioni di franchi da stanziare con l'approvazione del presente disegno di Legge di applicazione della politica regionale, dall'altro lato facendo capo alle varie politiche settoriali cantonali.

### **6.3 Disponibilità finanziarie dell'Italia per il Programma Operativo Italia - Svizzera 2007 - 2013**

Da parte italiana, l'Unione Europea ha messo a disposizione circa 92 milioni di Euro per il periodo 2007-2013. Di questi, Eur 51'763'200 sono stati riservati per il bando di Progetti ordinari chiusi il 22 settembre 2008. I restanti milioni saranno suddivisi in maniera equivalente per il finanziamento di Progetti integrati transfrontalieri (detti PIT - 17 milioni di euro) e di Progetti strategici (17 milioni di Euro). 6 milioni di Euro saranno invece utilizzati per le misure d'accompagnamento.

Il sostanzioso importo messo a disposizione da parte italiana e lo sfasamento di un anno del Programma Operativo Italia – Svizzera (iniziato nel 2007) rispetto all'entrata in vigore della politica regionale federale (iniziata nel 2008) hanno favorito la presentazione di numerosi progetti al bando conclusosi lo scorso 22 settembre 2008.

Le richieste di finanziamento pervenute (1.1 milioni di franchi di contributi cantonali e 4.3 milioni di contributi federali) hanno così superato ampiamente i montanti finanziari che, sulla base della Convenzione di programma sulla promozione della politica regionale 2008-2011, il Cantone Ticino ha deciso di riservare per questo primo bando (1 milione di franchi cantonali e 1 milione federali). Tuttavia, dopo la verifica dell'ammissibilità e la valutazione tecnica dei progetti da parte del Comitato di pilotaggio, che hanno portato ad accogliere circa la metà (37) degli 81 progetti riguardanti il Cantone Ticino presentati, è stato possibile operare dei tagli minimi, la cui entità è stata definita tenendo conto della qualità del progetto (principio meritocratico).

L'impegno preso dal Cantone Ticino per i progetti ordinari del primo bando, ritenuti meritevoli di sostegno, ammonta a fr. 1'231'700.--, di cui fr. 945'000.-- a carico del futuro credito quadro e il restante a carico di servizi dell'amministrazione che sosterranno i progetti nell'ambito di politiche settoriali specifiche. A questi soldi cantonali si aggiungono fr. 607'000.-- federali a carico del credito quadro previsto dalla Convenzione di programma 2008-2011.

Per questo primo bando, i finanziamenti cantonali accordati sono quindi il doppio di quelli federali. Questo fatto è dovuto all'impossibilità di utilizzare soldi federali per progetti non conformi alla politica regionale. Non si è, infatti, ancora diffusa in maniera sufficiente la consapevolezza che anche i progetti Interreg devono essere conformi alla politica regionale per poter beneficiare di finanziamenti federali. Inoltre, a causa della disparità di risorse disponibili, l'iniziativa e la concezione di nuovi progetti Interreg viene dal versante italiano. Questo fatto rende quindi difficile l'impostazione dei progetti in maniera conforme ai bisogni del Cantone Ticino. Quali coordinatori del Programma Italia – Svizzera, sappiamo per certo che in questa situazione si trovano anche il Cantone Vallese e Grigioni.

Nei prossimi mesi sarà necessario sensibilizzare maggiormente i potenziali promotori di progetti al fine di veder presentati al prossimo bando di autunno 2009 (che sarà anche l'ultimo per il periodo 2007-2013 in quanto gli italiani esauriranno presumibilmente i fondi a loro disposizione) dei progetti ordinari conformi alla politica regionale.

Uno dei pre-requisiti indispensabili per raggiungere questo obiettivo è il coinvolgimento dei futuri attori legati all'esecuzione di questa Legge già nella fase di concezione del progetto. Dal canto loro, i servizi dell'amministrazione dovranno mettere a disposizione le loro competenze settoriali e dimostrarsi disponibili a collaborare alla concezione e valutazione dei progetti Interreg, al fine di ottenere i risultati che il Consiglio di Stato si è impegnato a raggiungere in materia di cooperazione transfrontaliera.

## **7. RELAZIONI CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO**

Il presente messaggio concretizza gli indirizzi di legislatura espressi dal Consiglio di Stato nel Rapporto al Gran Consiglio del dicembre 2007 sulle Linee direttive e sul Piano finanziario 2008-2011, con riferimento alla scheda programmatica n. 1, "Politica regionale", in "Equilibrio delle regioni", e alle schede n. 11, 14, 15, 16, 17 e 18 in "Formazione, lavoro e crescita economica", e all'aggiornamento del dicembre 2008.

La proposta di stanziamento di un credito quadro per la concessione di sussidi ai sensi della Legge di applicazione della Legge federale sulla politica regionale nel periodo 2008-2011 ammonta a **31.6** milioni di franchi, così ripartiti secondo la Convenzione 2008-2011:

- anno 2008: fr. 4.15 milioni
- anno 2009: fr. 7.25 milioni
- anno 2010: fr. 9.15 milioni
- anno 2011: fr. 8.45 milioni

Negli anni 2008-2011 si effettueranno ancora versamenti per progetti giusta la LIM per i quali la decisione di aiuto è stata presa negli anni precedenti, così come si stanzieranno anche aiuti sulla base della Legge di applicazione della Legge federale sulla politica regionale che verranno erogati solamente nel quadriennio successivo.

Si ritiene quindi importante sottolineare come i progetti decisi con la LIM potrebbero provocare delle uscite per un importo stimato massimo di circa **15.8** milioni di franchi, in buona parte da erogare durante il triennio 2009-2011. Parallelamente è previsto un rientro dei crediti LIM concessi per ca. **10.1** milioni di franchi.

Di fatto, l'esperienza passata dimostra che non tutto il volume complessivo degli aiuti LIM stanziati si concretizza e rappresenta di conseguenza un'uscita reale per lo Stato.

A disposizione a piano finanziario per l'applicazione cantonale della politica regionale vi sono quindi **21** milioni di franchi, così ripartiti:

- anno 2009: fr. 3.00 milioni
- anno 2010: fr. 9.00 milioni
- anno 2011: fr. 9.00 milioni

La discrepanza tra l'importo del credito quadro e l'ammontare disponibile a piano finanziario è da intendersi nel seguente modo: nel credito quadro è indicato l'importo che si riferisce alle decisioni di aiuto finanziario (aiuti da stanziare); nel Piano finanziario è invece registrato l'ammontare che si prevede di versare effettivamente ai beneficiari. Considerando che vi sono ancora tre anni di legislatura, si ritiene l'importo sufficiente per garantire gli obiettivi della Convenzione 2008-2011 stipulata con la Confederazione.

Questa proposta è prevista nel PFI 2008-11 al settore 71 Promozione economica, posizione 713 Politica regionale ed è collegata alle tabelle seguenti:

83x 50 e 51	Prestiti e contributi	fr. 21.00 milioni
83x 60	Rimborso prestiti	fr. 0.00 milioni

---

Onere netto fr. 21.00 milioni

Lo stanziamento del credito quadro determina le seguenti conseguenze di natura finanziaria:

- spese di investimento per il quadriennio 2008-2011: piano finanziario degli investimenti (PF), cifra 713 Politica regionale, fr. 21'000'000.--;
- spese correnti annue: nessuna;
- modifiche dell'effettivo del personale: nessuna;
- conseguenze finanziarie per i Comuni: nessuna in rapporto diretto con l'aiuto cantonale.

## 8. ATTI PARLAMENTARI

Con il presente messaggio, e con il separato messaggio riguardante lo stanziamento di un credito quadro di fr. 19'500'000.-- per attuare misure di politica regionale cantonale complementari alla politica regionale della Confederazione per il quadriennio 2008-2011, si ritengono evasi i seguenti atti parlamentari:

- interrogazione n. 203.08 del 23 settembre 2008 *“Nuova Legge federale sulla politica regionale”* di Fabio Bacchetta Cattori e cofirmatari;
- interrogazione n. 280.08 del 15 dicembre 2008 *“Politica regionale sempre nel cassetto”* di Nadia Ghisolfi e cofirmatari;
- interrogazione n. 281.08 del 16 dicembre 2008 *“Filiere cantonali previste dalla politica regionale - Finanziamenti sospesi fino al 2011”* di Nadia Ghisolfi e cofirmatari.

## 9. CONCLUSIONI

La Legge federale sulla politica regionale innova radicalmente obiettivi e modalità d'intervento dell'Ente pubblico nell'ambito del riequilibrio delle disparità fra le regioni. Si tratta di una riforma incisiva, i cui contenuti non consentiranno di perpetuare prassi e meccanismi consolidati da oltre un trentennio d'applicazione dell'ormai abolita Legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane. Come per ogni cambiamento, sarà necessario comprendere compiutamente le ragioni che sottendono alla riforma per riuscire a superare le inevitabili resistenze che il comprensibile spirito di autoconservazione delle strutture esistenti tendono naturalmente a opporre. Alla base delle innovazioni legislative vi è un nuovo approccio ai problemi dello sviluppo regionale e la riforma implica, oltre a una diversa struttura organizzativa e decisionale rispetto al passato, un vero e proprio cambiamento culturale e operativo da parte di tutti gli attori coinvolti: Confederazione, Cantone, Enti regionali e Comuni.

L'elaborazione delle proposte oggetto del presente messaggio hanno richiesto un paziente lavoro di coinvolgimento e di mediazione per giungere a soluzioni sostenute dal necessario consenso. Alcuni aspetti saranno certamente ancora motivo di ampia discussione durante l'iter di esame e approvazione da parte del Gran Consiglio.

L'importante è che tutte le parti in causa siano mosse da intenzioni costruttive e coerenti, di fronte ad una sfida che dobbiamo saper raccogliere e vincere a favore delle cittadine e dei cittadini del nostro Cantone e non di singoli interessi.

Sulla base delle considerazioni sopra esposte, vi invitiamo a voler approvare gli annessi disegni di Legge e di Decreto legislativo.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

## **LEGGE**

### **d'applicazione della Legge federale sulla politica regionale del 6 ottobre 2006**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

visti:

- la Legge federale sulla politica regionale del 6 ottobre 2006;
- l'Ordinanza sulla politica regionale del 22 marzo 2007;
- il messaggio 11 febbraio 2009 n. 6173 del Consiglio di Stato,

**d e c r e t a :**

#### **Capitolo primo - Disposizioni generali**

##### **Art. 1**

##### **Scopo**

La legge ha lo scopo di promuovere lo sviluppo economico attraverso il coordinamento delle politiche settoriali e stimolando l'innovazione, la creazione di valore aggiunto e la competitività territoriale cantonale.

##### **Art. 2**

##### **Principi**

La politica regionale si fonda sui seguenti principi:

- a) lo sviluppo sostenibile;
- b) la sostenibilità economica a medio-lungo termine dei progetti;
- c) la partecipazione pubblica e privata al finanziamento dei progetti;
- d) il coordinamento delle politiche settoriali;
- e) la complementarità e le sinergie tra centri urbani e periferie;
- f) la cooperazione transfrontaliera.

##### **Art. 3**

##### **Convenzione di programma**

La Convenzione di programma definisce i contenuti, le priorità, le strategie e l'impegno finanziario del Cantone e della Confederazione in materia di politica regionale.

## Capitolo secondo - Autorità competenti

### Art. 4

#### Autorità competenti a) Consiglio di Stato

L'applicazione della presente legge è di competenza del Consiglio di Stato, cui competono in particolare i seguenti compiti:

- a) ratificare il programma cantonale d'attuazione quadriennale elaborato dal gruppo strategico per la politica regionale;
- b) negoziare e stipulare la Convenzione di programma con la Confederazione sulla base del programma cantonale d'attuazione;
- c) garantire la conformità della Convenzione di programma con gli altri strumenti di pianificazione strategica cantonale e coordinare le varie politiche settoriali cantonali;
- d) sorvegliare e valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi fissati nella Convenzione di programma;
- e) favorire le sinergie e assicurare la necessaria coerenza tra i progetti sostenuti;
- f) definire le zone a basso potenziale di sviluppo e le relative strategie;
- g) stipulare contratti di prestazione;
- h) fissare i termini e le modalità di presentazione dei progetti;
- i) indire bandi di concorso per progetti particolari;
- l) assicurare la collaborazione fra tutte le autorità incaricate dell'esecuzione della presente legge;
- m) nominare il gruppo strategico per la politica regionale e la commissione consultiva.

### Art. 5

#### b) altre autorità

Collaborano nell'applicazione della presente legge:

- a) gli enti di sviluppo regionale;
- b) i centri di competenza;
- c) il gruppo strategico per la politica regionale;
- d) le piattaforme tematiche;
- e) la commissione consultiva.

### Art. 6

#### Enti di sviluppo regionale

<sup>1</sup>Gli enti di sviluppo regionale (ESR) sono persone giuridiche di diritto pubblico o privato, formate da Comuni ed eventualmente con la partecipazione di privati, che hanno lo scopo, per la presente legge, di valorizzare il potenziale economico e territoriale del Cantone.

<sup>2</sup>Il Consiglio di Stato riconosce gli ESR il cui comprensorio è coerente con le regioni funzionali individuate dal Piano Direttore attorno ai quattro agglomerati urbani.

<sup>3</sup>Essi fungono da piattaforma di discussione e hanno il compito di valutare l'unità d'intenti ed il coinvolgimento dei promotori interessati all'implementazione dei progetti.

<sup>4</sup>Essi si dotano di un Centro di competenza.



## **Art. 7**

### **Centri di competenza**

I centri di competenza sono persone giuridiche di diritto pubblico o privato, formate da professionisti, che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi della Convenzione di programma, in particolare aiutano a trasformare le potenzialità del territorio e le idee di progetto in progetti concreti e strutturati.

## **Art. 8**

### **Gruppo strategico per la politica regionale**

<sup>1</sup>Il gruppo strategico per la politica regionale è composto da rappresentanti del Cantone, delle associazioni economiche, degli ESR, del mondo accademico e da esperti tematici, nominati dal Consiglio di Stato.

<sup>2</sup>Esso ha i seguenti compiti:

- a) elaborare e aggiornare il programma cantonale d'attuazione quadriennale quale base per la stesura della Convenzione di programma;
- b) identificare le piattaforme tematiche;
- c) valutare annualmente il grado di raggiungimento degli obiettivi della Convenzione.

## **Art. 9**

### **Piattaforme tematiche**

Le piattaforme tematiche, composte da esperti dei vari campi d'attività relativi alla Convenzione di programma, hanno il compito di individuare e attuare modalità operative specifiche volte a raggiungere i relativi obiettivi.

## **Art. 10**

### **Commissione consultiva**

<sup>1</sup>La commissione consultiva è composta da rappresentanti del gruppo strategico e dei centri di competenza, nominati dal Consiglio di Stato.

<sup>2</sup>Essa ha il compito di esprimere un preavviso sulla concessione degli aiuti finanziari.

## **Capitolo terzo - Misure**

### **Art. 11**

#### **Principio**

<sup>1</sup>I sussidi federali e cantonali possono essere concessi unicamente per progetti conformi alla Convenzione di programma.

<sup>2</sup>I sussidi cantonali devono essere almeno equivalenti agli aiuti federali.

### **Art. 12**

#### **Contributi ai Centri di competenza**

Il Cantone concede, per il tramite di un contratto di prestazione, agli ESR riconosciuti un contributo a fondo perso per le spese del centro di competenza relative allo svolgimento dei compiti attinenti alla presente legge.

**Contributi alle  
piattaforme  
tematiche**

**Art. 13**

Il Cantone può concedere alle piattaforme tematiche contributi in base ad un contratto di prestazione o a un mandato specifico.

**Art. 14**

**Sostegno a progetti**

<sup>1</sup>I sussidi possono essere concessi per preparare, eseguire e valutare progetti che:

- a) promuovono lo spirito e le attività imprenditoriali;
- b) consolidano la capacità di innovazione;
- c) sfruttano le potenzialità endogene e creano o migliorano sistemi per la produzione di valore aggiunto;
- d) promuovono la collaborazione tra istituzioni pubbliche e privati, tra regioni funzionali e con agglomerati urbani;
- e) promuovono la cooperazione intercantonale e transfrontaliera;

<sup>2</sup>I sussidi previsti dalla presente legge si applicano a tutto il territorio cantonale con le seguenti limitazioni:

- a) nei centri urbani (Bellinzona, Locarno, Lugano e Mendrisio-Chiasso) sono sostenuti unicamente progetti che hanno un chiaro e comprovabile impatto nelle aree periferiche delle rispettive regioni funzionali o in tutto il Cantone;
- b) le zone a basso potenziale di sviluppo beneficiano di un programma specifico.

**Art. 15**

**Sussidi federali e  
cantionali**

<sup>1</sup>Il Consiglio di Stato può concedere, previo coordinamento con le altre politiche cantonali e federali ad impatto territoriale, i seguenti aiuti:

- a) mutui a tassi d'interesse agevolati o senza interesse allo scopo di finanziare la parte materiale di un progetto,
- b) contributi a fondo perso allo scopo di finanziare, di regola, la parte immateriale di un progetto.

<sup>2</sup>Il sostegno ai progetti sottostà ai seguenti vincoli:

- a) i promotori di un progetto assicurano l'apporto di mezzi propri pari ad almeno il 30% dell'investimento complessivo;
- b) i mutui stanziati ad un singolo progetto attraverso le leggi cantonali e federali non possono superare il 30% dell'importo computabile;
- c) i contributi a fondo perso stanziati ad un singolo progetto attraverso le leggi cantonali e federali non possono superare il 50% dell'importo computabile;
- d) il cumulo dei mutui e dei contributi a fondo perso stanziati ad un singolo progetto attraverso le leggi cantonali e federali non può superare il 50% dell'importo computabile;
- e) fanno eccezione gli studi di base e di fattibilità, per i quali è possibile stanziare contributi a fondo perso fino al 90% dell'importo computabile.

<sup>3</sup>Il Consiglio di Stato può concedere ad altri beneficiari contributi a fondo perso per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti da specifici contratti o mandati di prestazione.

## **Capitolo quarto - Competenze finanziarie**

### **Art. 16**

#### **Credito quadro**

<sup>1</sup>I sussidi cantonali previsti dagli articoli 12, 13, 14 e 15 sono finanziati mediante un credito quadro quadriennale, deciso dal Gran Consiglio.

<sup>2</sup>La ripartizione del credito quadro sui singoli anni viene stabilita dal Consiglio di Stato.

<sup>3</sup>Il Consiglio di Stato informa annualmente il Gran Consiglio nell'ambito dei consuntivi.

### **Art. 17**

#### **Autorità competente**

<sup>1</sup>I sussidi vengono concessi dal Consiglio di Stato che ne stabilisce la forma, le condizioni, gli oneri, l'ammortamento e le eventuali garanzie richieste al beneficiario.

<sup>2</sup>Il Gran Consiglio decide gli aiuti finanziari cantonali e federali, previsti dagli articoli 12, 13, 14 e 15, per importi superiori a 1'000'000.-- di franchi.

### **Art. 18**

#### **Restituzione**

<sup>1</sup>Se l'oggetto del sussidio è destinato ad altro uso o è stato alienato, con o senza lucro, il beneficiario deve notificarlo immediatamente all'autorità erogante. Il Consiglio di Stato può decretare la restituzione totale o parziale dell'aiuto dopo averne valutato il cambiamento di destinazione.

<sup>2</sup>L'obbligo di restituzione si estingue dopo un periodo di 25 anni al massimo dalla data dell'assegnazione del sussidio.

<sup>3</sup>A garanzia dell'obbligo di restituzione compete allo Stato un diritto di ipoteca legale ai sensi dell'art. 836 del Codice civile svizzero.

### **Art. 19**

#### **Diritto suppletorio**

Per il resto sono applicabili le disposizioni di cui al capitolo 3 della Legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994.

## **Capitolo quinto - Rimedi giuridici**

### **Art. 20**

#### **Diritto di ricorso**

Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro 15 giorni dall'intimazione.

## **Capitolo sesto - Disposizioni finali e abrogative**

### **Art. 21**

#### **Norma abrogativa**

La legge di applicazione e di complemento della legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane del 17 ottobre 1977 è abrogata.

### **Art. 22**

#### **Entrata in vigore**

<sup>1</sup>Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

<sup>2</sup>Il Consiglio di Stato ne fissa la data d'entrata in vigore.

Disegno di

## **DECRETO LEGISLATIVO**

**concernente lo stanziamento di un credito quadro di fr. 31'600'000.-- per la concessione di aiuti cantonali per lo sviluppo socio-economico cantonale nel quadriennio 2008-2011**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 11 febbraio 2009 n. 6173 del Consiglio di Stato,

**d e c r e t a :**

### **Articolo 1**

Per il quadriennio 2008-2011 è deciso lo stanziamento di un credito quadro di fr. 31'600'000.-- per la concessione di aiuti cantonali atti al raggiungimento degli obiettivi della Convenzione di programma 2008-2011 stipulata tra la Confederazione e la Repubblica e Cantone Ticino il 27 maggio 2008.

### **Articolo 2**

Il credito, di cui all'art. 1, è inserito nel conto investimenti del Dipartimento delle finanze e dell'economia, Sezione della promozione economica.

### **Articolo 3**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.