

Parere

**della Commissione della gestione e delle finanze
alla Commissione speciale Costituzione e diritti politici
sull'iniziativa parlamentare 2 novembre 2015 presentata nella forma
elaborata da Raoul Ghisletta "Modifica dell'art. 15 della Costituzione
cantonale: Ente cantonale per lo sviluppo economico"**

(vedi messaggio 26 ottobre 2016 n. 7241)

del 19 settembre 2017

1. L'INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA

L'iniziativa parlamentare elaborata di Raoul Ghisletta propone di inserire nella Costituzione cantonale – nell'articolo 15 riguardante i *"compiti pubblici"* – la **creazione e il finanziamento, da parte di Cantone, Comuni e Patriziati, di un "Ente cantonale per lo sviluppo economico, che ha come scopo l'acquisto di terreni da mettere a disposizione di aziende che garantiscano uno sviluppo economico in Ticino fondato sui seguenti criteri: salari dignitosi, impieghi stabili, impatto ambientale sostenibile, mobilità aziendale sostenibile, ricadute economiche consistenti per i residenti e ricadute fiscali commisurate all'investimento pubblico effettuato"**.

Lo scopo della modifica costituzionale è quella di orientare lo sviluppo economico in Ticino *"verso i bisogni del territorio"*, in quanto la proprietà di terreni permetterebbe all'Ente di dettare le condizioni per le aziende che vorrebbero insediarsi. Inoltre, innalzare il tutto al rango costituzionale andrebbe a rafforzare e precisare quanto già determinato dalla *Legge sull'innovazione economica* (cfr. articolo 12 capoverso 2: *"Il Cantone può promuovere, attraverso lo stanziamento di un credito quadro specifico, delle misure di politica fondiaria attiva, al fine di garantire spazi idonei per lo sviluppo di attività economiche coerenti con lo scopo della presente legge"*), che secondo l'iniziativista è certo positivo, ma *"rimane di fatto un'ipotesi di lavoro, poiché non indica chiaramente il timoniere che deve concretizzare questa nuova strategia"*.

2. IL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato – pur condividendo lo spirito dell'atto parlamentare e in suoi intenti di conciliare gli sviluppi in ambito economico, territoriale e sociale – in un succinto messaggio **invita il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa in quanto ritiene che "le strategie messe in atto da Consiglio di Stato e Gran Consiglio costituiscano la miglior risposta alle sfide presenti e future in questi ambiti"**.

Il Governo fa in particolare riferimento alle *Linee direttive 2015-2019* (cfr. scheda 33), alla pianificazione del territorio (cfr. revisione della scheda di *Piano direttore R7* nell'ottica di conciliare al meglio le esigenze di sviluppo territoriale con quello economico), alla *Legge sull'innovazione economica* (il cui articolo 12 è effettivamente citato anche dall'iniziativista)

e alla (nuova) politica economica regionale. Proprio nell'ambito di quest'ultima sono ad esempio stati finanziati due studi pilota volti da un lato ad approfondire e migliorare le possibilità di sfruttamento della zona industriale di interesse cantonale di Biasca e, dall'altro, a sondare la fattibilità in merito alla creazione di un polo dell'aviazione nel comparto dell'aerodromo di Lodrino; inoltre nella zona industriale di Biasca è in fase di realizzazione il progetto Sud-Ceneri-Nord, che non mancherà di generare ricadute economiche nella regione.

3. LE OSSERVAZIONI DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE FINANZE

3.1 Una politica fondiaria attiva da parte dell'ente pubblico è già possibile: non è dunque né utile né necessario inserire tale opzione nella Costituzione cantonale

La Commissione gestione e finanze prende atto che gli obiettivi prefissati dall'iniziativa sono già fra le priorità del Consiglio di Stato, come lo dimostra ad esempio la scheda 33 delle *Linee direttive 2015-2019* ("*Territorio: verso la Città-Ticino*"), che al punto (d) specifica la volontà dell'esecutivo cantonale di:

"Elaborare una strategia cantonale sulle aree per attività produttive, non escludendo l'acquisto e la vendita di sedimi nell'ottica di sviluppo economico e tutela paesaggistica; aggiornare l'elenco dei poli di sviluppo economico (PSE) e rafforzare la politica settoriale, alla luce della nuova Legge sull'innovazione economica, del programma d'attuazione della politica economica regionale 2016-2019 e della revisione della Legge federale sulla pianificazione del territorio".

Tale opzione è inoltre assicurata da una base legale approvata dal Gran Consiglio nell'ambito della nuova *Legge sull'innovazione economica (L-Inn)* recentemente discussa. L'articolo 12 capoverso 2 specifica infatti che

"Il Cantone può promuovere, attraverso lo stanziamento di un credito quadro specifico, delle misure di politica fondiaria attiva, al fine di garantire spazi idonei per lo sviluppo di attività economiche coerenti con lo scopo della presente legge".

A tutti gli effetti – e il messaggio d'accompagnamento lo specifica (cfr. p. 43) – tale disposizione lascia aperta la possibilità di concretizzare eventuali misure di politica fondiaria attiva: una possibilità non prevista prima della revisione della legge e dunque introdotta nella nuova *Linn*. A mente della Commissione, dunque, l'inserimento nella Costituzione di un'opzione che la legge di fatto già prevede appare poco utile e non necessaria.

Inoltre, vale qui la pena sottolineare come la *L-Inn* – pur essendo in via prioritaria una legge per incentivare l'innovazione – pone comunque degli importanti criteri di accesso, proprio per favorire quello sviluppo economico e quell'utilizzo del territorio auspicato dall'iniziativa. Infatti la legge – rafforzando il concetto secondo il quale quando si stanziavano aiuti pubblici si possono esigere delle condizioni – ha introdotto dei paletti su salari, percentuale di manodopera residente, ricadute sul territorio, sviluppo sostenibile, responsabilità sociale delle imprese e parità uomo-donna. Anche in questo senso, dunque, gli obiettivi dell'iniziativa appaiono soddisfatti.

3.2 Approfondimenti in corso sulla fattibilità e le modalità di una concreta politica fondiaria attiva: meglio attendere i risultati degli approfondimenti e le proposte concrete del Governo

La Commissione ribadisce inoltre che il Consiglio di Stato sta approfondendo la fattibilità di concretizzare delle misure di politica fondiaria attiva, come esplicitato nel già citato messaggio governativo relativo alla *L-Inn* (pp. 15-16).

Poli di sviluppo

Una particolare attenzione va posta sulla gestione strategica del suolo per garantire la possibilità di sviluppo e di crescita ad attività imprenditoriali innovative. È un dato di fatto che la risorsa “territorio” non sia rinnovabile o riproducibile. La quantità ancora disponibile è, quindi, inversamente proporzionale all'estensione degli insediamenti. Escludendo un'espansione delle zone edificabili, difficilmente ipotizzabile stante le norme in vigore, la disponibilità futura di territorio sarà determinata (anche) dall'uso efficiente del suolo.

È proprio con questo spirito che l'Ufficio per lo sviluppo economico ha commissionato uno studio, in fase di realizzazione, volto a fornire indicazioni per lo sviluppo di linee guida che permettano di affrontare il tema della disponibilità di terreni per l'insediamento di nuove attività economiche in sintonia con gli indirizzi di sviluppo economico e di pianificazione del territorio. L'obiettivo dello studio è quello di formulare una serie di proposte d'intervento (misure e strumenti) in termini di politica fondiaria attiva, tali da garantire la disponibilità di terreni a medio-lungo termine per lo sviluppo e l'insediamento di nuove attività economiche. Tra le misure in fase di approfondimento si citano, in particolare, il recupero di aree e immobili dismessi, modelli alternativi alla vendita diretta di fondi (per esempio stimolando Patriziati e Comuni a concedere diritti di superficie a lungo termine), modelli alternativi di gestione di fondi confinanti (per esempio, attraverso la costituzione di una società dei proprietari, dove la vendita o l'affitto dei terreni avviene in modo flessibile, ossia la parcellizzazione secondo l'effettiva necessità del promotore e non in base alla grandezza delle singole parcelle e ripartizione finanziaria secondo il concetto della proprietà per millesimi) fino ad arrivare a una possibile politica fondiaria attiva che prevede l'acquisto di fondi da parte dell'ente pubblico (di questa possibilità la proposta di Legge per l'innovazione economica tiene già conto). I lavori sono seguiti in stretta collaborazione con la Sezione dello sviluppo territoriale del Dipartimento del territorio e porteranno – anche a seguito dell'entrata in vigore, il primo maggio 2014, della Legge federale sulla pianificazione del territorio, la quale prevede misure contro la dispersione degli insediamenti – alla modifica della scheda di Piano direttore R7 concernente i poli di sviluppo economico.

Un motivo in più, questo, per ritenere a questo stadio inopportuno l'inserimento degli obiettivi e dei compiti nella costituzione cantonale. Anche perché le insidie non mancano e **l'efficacia va verificata con cura prima di procedere**. Ad esempio, l'ipotesi di un intervento attivo sulla proprietà di terreni da destinare ad attività industriali interessanti per la realtà cantonale avrebbe senso solo dove e quando la domanda di terreno industriale è forte: solo in presenza di una simile condizione il proprietario potrebbe infatti operare una reale scelta tra le imprese interessate ad occupare gli spazi, ovviamente privilegiando le più interessanti dal profilo dell'innovazione e dell'occupazione.

In questo senso va segnalato anche il prospettato (cfr. M7410) rapporto congiunto di Dipartimento del territorio (DT) e Dipartimento delle finanze e dell'economia (DFE) che – dopo la fase di consultazione delle proposte di modifiche del PD – illustrerà la strategia riguardante le aree lavorative e altre indicazioni concernenti le eventuali modifiche della scheda R7 (“Poli di sviluppo economico”) del Piano direttore.

In questo senso, la Commissione ritiene importante tornare presto a ragionare – in parallelo alle riflessioni, alle strategie e alle misure di utilizzo intelligente e razionale del territorio – anche di **marketing territoriale** e di ricerca di aziende interessanti da insediare sul territorio cantonale: un'opzione anch'essa prevista dalla *L-Inn* (articolo 14). Un marketing territoriale che, se ben impostato, potrebbe forse rispondere in maniera più

efficace ai propositi della mozione Celio *“Per la promozione economica dei distretti periferici”* (22.9.2014) citata nel messaggio governativo.

La Commissione prende in questo senso atto con soddisfazione del fatto che, per aumentare concretamente la possibilità di attrarre attività virtuose sul nostro territorio, il Cantone – sfruttando l’apertura della galleria di base del San Gottardo – stia attualmente approfondendo i contatti sia con la *Greater Zurich Area*, organizzazione sovra-cantonale specializzata nell’attrazione di aziende innovative dall’estero, che con *Switzerland Innovation*, con l’obiettivo di ottenere una sede di rete del *“Parco nazionale dell’innovazione”* in Ticino (cfr. M7410).

3.3 Rivitalizzazione edifici dismessi: in attesa della concretizzazione strategia cantonale

Il messaggio governativo fa inoltre specifico riferimento a un altro tema recentemente affrontato, quello della rivitalizzazione degli edifici industriali dismessi. Va quindi ricordato che il Gran Consiglio ha approvato l’iniziativa parlamentare Pini, De Rosa, Durisch e Guerra – inoltrata a nome della Commissione gestione e finanze – chiedente di *“attuare le modifiche legislative necessarie e di stanziare un relativo credito quadro per introdurre degli incentivi finanziari a sostegno di progetti di rivitalizzazione degli edifici industriali dismessi di rilevante interesse pubblico, economico, sociale o culturale, definendo con precisione i criteri per l’attribuzione di tali incentivi finanziari, così come le modalità di attuazione”*.

La Commissione crede che questo sia un altro importante strumento di promozione e incentivazione di un utilizzo intelligente del territorio a disposizione, specie per quanto riguarda le attività legate al lavoro, che potrebbe favorire attività come quelle auspiccate dall’iniziativa. Si spera infatti che, con il credito-quadro messo a disposizione e con la collaborazione dei vari enti pubblici e privati sul territorio si riesca a incentivare il rilancio di perlomeno 5-10 stabili ora dismessi.

3.4 Il ruolo degli Enti regionali di sviluppo

Infine, la Commissione ritiene poco opportuna la creazione di un’ulteriore nuova struttura pubblica cantonale che si sovrapponga – oltre all’*Ufficio per lo sviluppo economico cantonale* (USE) del DFE – ad altre strutture pubbliche esistenti e ormai perlopiù consolidate: pensiamo in particolare agli *Enti regionali di sviluppo*, co-finanziati dai Comuni, che sono a tutti gli effetti degli enti attivi sul territorio che si occupano di sviluppo economico, visto che hanno il compito di contribuire a divulgare lo spirito, gli obiettivi e gli strumenti della politica economica a livello regionale. Inoltre, grazie alla loro prossimità con il territorio, come anche allo stretto legame con Comuni (soci fondatori) e patriziati, e godendo del sostegno dell’autorità cantonale, possono senz’altro rispondere in maniera ottimale all’auspicio – formulato dall’iniziativa – di un *“coordinamento razionale dei vari enti pubblici che possiedono zone industriali e altre zone legate ad attività economiche”*.

Più che creare un nuovo e ridondante ente cantonale specifico, dunque, alla Commissione gestione e finanze appare preferibile da un lato tendere a una sempre maggiore collaborazione tra le strutture che nel tempo si sono costituite e consolidate sul territorio (in particolare con le *Organizzazioni turistiche regionali* e la *Fondazione Agire*), dall’altro fare in modo che tali istituzioni siano messe nelle condizioni di sfruttare appieno le potenzialità delle varie politiche pubbliche e dei vari crediti varati dall’autorità politica. Riservati gli approfondimenti in corso, gli ERS potranno giocare un ruolo importante – in collaborazione con l’*USE* – nella politica fondiaria attiva e nella valorizzazione dei Poli di sviluppo economico (PSE) e delle Zone industriali, in particolare quelle di interesse cantonale (ZIC). Degli esempi in questo senso, peraltro già citati, sono visibili in Riviera.

4. CONCLUSIONI

La Commissione gestione e finanze invita la Commissione costituzione e diritti politici prima e il Gran Consiglio poi a respingere l'iniziativa, non solo in quanto gli obiettivi prefissati dall'iniziativa sono già considerati, formalmente possibili e in corso di approfondimento, ma anche perché ad attuarli dovrebbero se del caso essere gli *Enti regionali di sviluppo* in collaborazione con il Cantone, non un ulteriore ente pubblico supplementare.

Per la Commissione gestione e finanze:

Nicola Pini, relatore

Badasci - Caprara - Caverzasio - Dadò -

Farinelli - Frapolli - Guerra - Quadranti