

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5650 R	25 ottobre 2005	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 10 maggio 2005 concernente lo stanziamento di un credito quadro di fr. 40'000'000.-- per la concessione degli aiuti in base alla Legge di applicazione e di complemento della Legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM cantonale del 17 ottobre 1977) nel quadriennio 2004

PREMESSA

Con il messaggio n. 5650 del 10 maggio 2005, il Consiglio di Stato propone lo stanziamento di un credito quadro di fr. 40'000'000 per la concessione degli aiuti in base alla LIM cantonale nel quadriennio 2004-2007.

La presentazione di detto messaggio avviene in ritardo, rispetto alla normali scadenze, poiché il Governo ha atteso la verifica finanziaria, attuata con il primo aggiornamento delle Linee direttive e del Piano finanziario 2004-2007 e con il Preventivo 2005, approvato dal Gran Consiglio il 14 dicembre 2004. Il Governo riteneva inoltre opportuno aspettare pure le decisioni federali sulla nuova politica regionale, le cui direttive principali sono state fissate dal Consiglio federale nella sua seduta del 17 agosto 2005.

Nel giugno 2005, la Commissione della gestione ha quindi istituito una Sottocommissione, incaricandola di esaminare il messaggio in oggetto. L'esame è avvenuto nel corso di sei sedute, dal 7 giugno al 18 ottobre 2005, durante le quali ha incontrato la direttrice del DFE, il Capo divisione economia e i funzionari competenti ed i rappresentanti dell' Associazione Comuni e Regioni di montagna ticinesi (CoReTi).

La Sottocommissione e la Commissione della gestione hanno sottoposto al Consiglio di Stato una serie di domande, alle quali il Governo ha risposto fornendo, il 14 luglio 2005, la documentazione richiesta e inviando due lettere il 30 agosto e il 28 settembre 2005.

La Commissione della gestione presenta dunque questo rapporto, all'attenzione di tutto il Gran Consiglio, in vista di approvare lo stanziamento richiesto dal Consiglio di Stato, proponendo le seguenti considerazioni e introducendo un nuovo articolo nel Decreto legislativo.

1. LA NUOVA POLITICA REGIONALE DELLA CONFEDERAZIONE

A livello federale e dunque cantonale è in atto un importante processo di riforma della nostra politica regionale.

Come noto, il primo progetto di nuova politica regionale della Confederazione (NPR) aveva profondamente diviso i Cantoni, nella procedura di consultazione.

Al fine di rivederlo, veniva quindi istituito un nuovo gruppo di lavoro, composto dai rappresentanti dei Cantoni e del Dipartimento federale dell'economia.

Nella sua seduta del 17 agosto 2005, il Consiglio federale prendeva atto delle raccomandazioni di detto gruppo di lavoro, fissando le grandi linee del nuovo progetto che il parlamento federale dovrebbe esaminare nella primavera 2006.

Il Consiglio federale, in particolare, ha confermato la necessità di una base legale in vista di promuovere lo sviluppo economico regionale. Ha esteso i comprensori beneficiari degli aiuti, dalle regioni di montagna e rurali a quelle di frontiera ma non agli agglomerati.

Ha ribadito il sostegno a progetti destinati ad aumentare il valore aggiunto e l'innovazione regionali, favorendo lo sviluppo delle zone periferiche e dei loro poli di riferimento.

Ha deciso di coordinare meglio la politica regionale con le politiche settoriali federali e di sostenere maggiormente la cooperazione tra le regioni. Ha riaffermato gli strumenti di rilancio economico regionale, quali gli sgravi fiscali per l'insediamento di imprese.

Ha evidenziato la necessità di rispettare i principi dello sviluppo sostenibile e di garantire il coordinamento tra le politiche federali e quelle della nazioni confinanti.

Ha rinunciato ad istituire una fondazione di sviluppo regionale, lasciando sussistere il fondo d'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna di ca. 1,2 miliardi di franchi, con una disponibilità annua di ca. 60-70 milioni ed ulteriori 30 milioni per nuove spese.

In merito alla NPR, nella sua presa di posizione del 31 agosto 2004, il Consiglio di Stato sottolineava come:

“La Confederazione ha proposto due risposte ai problemi emersi nella nostra realtà federale e regionale: da un lato la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), dall'altro lato la nuova politica regionale. Riteniamo che l'una non sia possibile senza l'altra: si tratta quindi di due riforme fondamentali e complementari”.

Il Consiglio di Stato affermava pure:

“La NPR, con l'unificazione delle diverse forme di sostegno, comporrà l'esigenza, in un Cantone come il Ticino, di una collaborazione più stretta fra i Comuni delle regioni interessate e anzi una rinnovata spinta alle aggregazioni comunali, l'istituzionalizzazione della collaborazione tra le diverse regioni e una verifica degli attuali comprensori delle singole regioni LIM” evidenziando pure la necessità *“sia da parte delle Regioni, sia da parte del Cantone di uno sforzo notevole nell'animazione e nella consulenza, al di là della decisione in merito ad un sostegno finanziario per la realizzazione di singoli progetti”.*

Giustamente il Consiglio federale ha tenuto conto delle osservazioni inoltrate dai Cantoni e anche dal Cantone Ticino nella reimpostazione del progetto di NPR.

La riforma entrerà in vigore a livello federale nel 2008. Il Cantone Ticino dovrà quindi adeguare la sua politica regionale alle nuove direttive federali.

Nel frattempo si tratta di stanziare appunto il presente credito quadro, previsto sino alla fine del 2007.

2. LA POLITICA REGIONALE CANTONALE

2.1 Dal 1978 al 2003

La politica regionale cantonale, dal 1978 al 2003, ha avuto come obiettivo prioritario quello di evitare lo spopolamento delle regioni montane e di promuovere queste aree dal profilo economico per mantenerne l'occupazione.

Gli aiuti stanziati nella prima fase, dal 1978 alla fine degli anni Novanta, erano mirati agli investimenti per le infrastrutture di base per la popolazione. La loro realizzazione non ha comportato un indotto economico a medio-lungo termine e dal profilo occupazionale il loro beneficio è stato circoscritto dalla durata dei lavori per dette infrastrutture.

Nella seconda fase, dalla fine degli anni Novanta in poi, la politica regionale cantonale è stata finalizzata al sostegno di infrastrutture di sviluppo, indirizzate alla valorizzazione delle risorse regionali e locali e al rafforzamento socio-economico del territorio.

Dal profilo dell'evoluzione demografica nelle regioni di montagna, si può constatare come, in questi anni, essa non si distanzi sostanzialmente da quella del Cantone.

Per quanto attiene all'occupazione, una valutazione complessiva è difficilmente riconducibile solo agli aiuti LIM, intervenendo anche altri strumenti di promozione economica e territoriale. La LIM è in effetti l'ultimo strumento nelle richieste di aiuto per finanziare i progetti.

In base al censimento federale delle aziende, pur in presenza del disimpegno parziale delle ex regie federali, le regioni LIM hanno comunque avuto, tra il 1998 e il 2001, un'evoluzione del tasso di occupazione simile a quello dell'intero Cantone, pari ad un tasso del + 5.1%.

In 26 anni di politica regionale cantonale, in Ticino sono stati promossi 1300 progetti, con un investimento complessivo di 1,6 miliardi, sostenuti nella misura di 250 milioni da parte del Cantone e di 240 milioni da parte della Confederazione, pari al 30% del finanziamento necessario. Da notare che gli aiuti a fondo perso sono aumentati dal 10% dei primi 15 anni di applicazione della legge al 70% del quadriennio 2000-2003. Questo al fine di intervenire in maniera più incisiva a favore degli investimenti nelle regioni di montagna, in un periodo di crisi economica che ha accresciuto la difficoltà ad accedere ai capitali. Detta tendenza è confermata anche dalla previsioni per il quadriennio 2004-2007, per il quale si prevede una quota del 75%.

2.2 Dal 2004

2.2.1 La posizione del Consiglio di Stato

Nel messaggio in esame, il Consiglio di Stato stabilisce quale prioritario il sostegno a progetti di importanza regionale ed in particolare alle infrastrutture di sviluppo; a quelli relativi ad attività produttive e turistiche; alle infrastrutture di sviluppo sovracomunale.

Il Governo rinvia invece il finanziamento delle infrastrutture di base alla nuova perequazione finanziaria intercomunale ed esclude il sostegno a progetti di interesse esclusivamente locale, promossi dagli enti comunali.

In effetti la quota riservata alle infrastrutture di base è diminuita dal 21% del quadriennio 1996-1999 al 7% di quello 2000-2003. Gli aiuti LIM sono ora concessi soprattutto alle infrastrutture di sviluppo, nella misura del 40%, alle strutture produttive nella misura del 15% e agli alloggi turistici, nella misura del 15%.

Questo orientamento è chiaramente esplicitato dal Consiglio di Stato nella sua presa di posizione sulla NPR quando afferma che:

“Il Governo del Cantone Ticino ha fatto propria, nei suoi documenti programmatici (Rapporto sugli indirizzi, Linee direttive), una strategia imperniata sullo sviluppo competitivo e sullo sviluppo sostenibile, considerati non in contrapposizione l'uno con

l'altro, ma come principi guida complementari. Lo sviluppo competitivo e lo sviluppo sostenibile si coniugano perfettamente con i nuovi orientamenti proposti dalla Confederazione con la NPR. Si condivide in particolare l'affermazione secondo cui il rafforzamento della competitività delle regioni è uno dei presupposti per il benessere economico e facilita la creazione di plusvalore sociale ed ecologico. L'innovazione tramite prodotti, servizi e processi migliori crea vantaggi supplementari sia per gli individui che per la società. Tuttavia la competitività delle regioni dipende in gran parte dalla capacità d'innovazione delle istituzioni".

2.2.2 La posizione della Commissione della gestione

La Commissione della gestione condivide l'orientamento di fondo del Consiglio di Stato in favore dei progetti d'importanza regionale e sovracomunale, finalizzati in particolare alle infrastrutture di sviluppo e agli investimenti a carattere produttivo e turistico.

La Commissione della gestione evidenzia pure come l'aiuto alle infrastrutture di base, in conformità all'art. 6 lett. d) della LIM federale, non venga escluso ma limitato ai Comuni per i quali è fornita la prova che il mantenimento, il rinnovamento e l'ampliamento di tali infrastrutture superano le rispettive capacità finanziarie. Detta prova è da fornire nell'ambito dei programmi pluriennali di realizzazione, a sensi dell'art. 17 cpv. 2 lett. c LIM federale.

Essa sottolinea in particolare come occorra anche in futuro garantire una dotazione minima di infrastrutture di base alle zone con un debole potenziale di sviluppo e a quelle in ritardo nell'adattamento di dette infrastrutture alle esigenze odierne.

Gli aiuti LIM dovranno inoltre continuare ad essere erogati anche per le infrastrutture di base, sino alla costituzione del fondo di aiuto agli investimenti, previsto dall'art. 14 della Legge sulla perequazione intercomunale.

In merito all'esatta definizione delle infrastrutture di base e a quelle di sviluppo, la Commissione della gestione richiama quanto descritto dal Consiglio di Stato nel suo messaggio n. 4842 del 26 gennaio 1999. In esso, il Governo ha definito quali infrastrutture di sviluppo, tra le altre, anche le cliniche specializzate, gli stabilimenti di cura e le case di riposo (doc.cit., pag. 6).

L'esclusione futura degli aiuti LIM a sostegno di progetti d'interesse locale dovrà poi essere compensata nel contesto del contributo globale previsto dalla NPC.

Spesso infatti gli aiuti LIM sono stati l'unico strumento che ha permesso di ovviare alle insufficienze delle leggi settoriali, quali quelle sulla depurazione delle acque o della costruzione di case per anziani.

Si tratta infine di non penalizzare i progetti dei nuovi Comuni, sorti da recenti aggregazioni comunali, quali Acquarossa o Lavizzara, applicando loro il criterio dell'importanza sovracomunale, adottato per i Comuni di montagna non ancora aggregatisi.

3. IL CREDITO QUADRO 2000-2003

Il credito quadro 2000-2003 ammontava a 45.7 milioni. In questo periodo, sono stati stanziati 44.6 milioni, a sostegno di 286 progetti, per un ammontare complessivo di investimenti pari a 330.3 milioni. Il tasso di aiuto LIM cantonale è stato dunque del 13.5%.

Gli aiuti sono stati stanziati nella misura del 74% alle tre regioni del Sopraceneri: le Tre Valli nella misura del 40%, il Locarnese e Vallemaggia nella misura del 33%, la Valle Morobbia nella misura dell'1%.

Il restante 26% è suddiviso tra le tre regioni del Sottoceneri: il Malcantone nella misura dell'11%, le Valli di Lugano nella misura del 10%, la Valle di Muggio nella misura del 5%.

Sono state sostenute in particolare le infrastrutture di sviluppo con 17.4 milioni (40%), gli alloggi turistici con 6.9 milioni (15%) e le strutture produttive con 6.8 milioni (15%).

Alle infrastrutture di base sono stati destinati 3.2 milioni (7%) e agli impianti di risalita 5.7 milioni (13%).

Il fondo per il promovimento regionale è stato alimentato con 2.7 milioni (6%), destinati a micro-progetti di valorizzazione delle risorse regionali, in particolare di autoimprenditorialità.

Sono inoltre stati stanziati ulteriori 5.7 milioni per risanamenti finanziari, dei quali Fr. 2'970'000 per la pista di ghiaccio di Biasca, Fr. 1'289'100 per la Monte Lema SA, Fr. 758'200 per la Nara SA, Fr. 371'450 per la pista di ghiaccio di Sonogno e Fr. 311'400 per alcuni negozi di alimentari di montagna.

In merito ai flussi di cassa, gli aiuti erogati sono stati di 42.7 milioni, i prestiti rimborsati di 14.6 milioni, per un onere netto dunque di 28.1 milioni.

4. IL CREDITO QUADRO 2004-2007

La dotazione del credito quadro in oggetto è diminuita, dal 1993 al 2004, di oltre il 33%.

In effetti per il triennio 1993-1995 esso ammontava a 50 milioni. Per il quadriennio 1996-1999 a 49 milioni e per quello 2000-2003, come detto sopra, a 45.7 milioni.

Il nuovo credito quadro 2004-2007 è invece di 40 milioni, pari al 12.5% in meno rispetto a quello del quadriennio precedente. Esso incide sulla gestione corrente nella misura di Fr. 200'000.00.

Il fabbisogno di investimenti per il presente quadriennio, indicato dalle Regioni, ammonta complessivamente a 518 milioni. Mantenendo un tasso di aiuto LIM cantonale del 13.5%, pari a quello del quadriennio precedente, risultano sostenibili investimenti per 300 milioni.

Le Regioni sono quindi tenute ad attuare una selezione dei progetti, applicando al meglio i criteri previsti dalla nuova politica regionale del Cantone, esposti in precedenza.

In questo contesto, debbono rientrare anche i futuri interventi nell'ambito dell'approvvigionamento economico di base nelle zone di montagna, da valutare e sostenere in base alle conclusioni dello studio STAR, promosso dal SECO, al quale il Consiglio di Stato ha aderito.

Nell'evoluzione dei flussi di cassa, si prevedono uscite per 40 milioni ed entrate per 13.2 milioni, corrispondenti al rimborso dei prestiti, con un onere netto quindi di 26.8 milioni, indicati nel piano finanziario aggiornato.

Considerando lo slittamento temporale tra lo stanziamento e l'erogazione degli aiuti, a inizio 2004 sono stati riportati 17 milioni già decisi in precedenza. Dal 2008 dovranno quindi venire pure erogati aiuti decisi durante il quadriennio in oggetto. La Commissione della gestione auspica che avvenga al più presto l'allineamento tra lo stanziamento e l'erogazione degli aiuti, al più tardi comunque con il prossimo credito quadro.

L'esposizione del Cantone al 31 dicembre 2004, a sensi dell'art. 6 lett. b) e c) della LIM cantonale, è complessivamente di 19 milioni, di cui 10.5 milioni per i prestiti LIM federali e 8.5 milioni per le fidejussioni accordate dal Cantone.

4.1 I grandi progetti

Nella sua lettera del 30 agosto 2005 alla Commissione della gestione, il Consiglio di Stato ha sostenuto che i grandi progetti incideranno in maniera limitata sulla disponibilità del credito quadro 2004-2007.

Per i grandi progetti, il Governo ha inoltre comunicato di riservarsi la facoltà di attingere dapprima alla riserva di piano finanziario e quindi di sottoporre al Gran Consiglio richieste di credito al di fuori della dotazione del credito quadro, se questo dovesse esaurirsi a seguito di tali progetti.

La Commissione della gestione chiede al Consiglio di Stato che i grandi progetti, corrispondenti ad investimenti lordi superiori a 10 milioni, vengano trattati al di fuori del credito quadro, sia per quanto attiene lo stanziamento che per l'erogazione.

4.2 Gli impianti di risalita

In merito agli impianti di risalita, la Commissione della gestione condivide l'impostazione del Consiglio di Stato, espressa nel messaggio in esame che richiama le conclusioni del rapporto dell'IRE dell'aprile 2003.

Questa Commissione e quindi il Gran Consiglio hanno d'altronde approvato il messaggio n. 5551 del 13 luglio 2004, concernente il rilancio della stazione turistica del Monte Tamaro, avvenuto in base ai nuovi criteri stabiliti dal Governo.

Come già evidenziato sopra, nel quadriennio precedente, il Cantone ha proceduto al risanamento finanziario degli impianti del Monte Lema e del Nara, con un contributo a fondo perso di Fr. 1'289'100 per il primo e di Fr. 758'200 per il secondo.

In data 14 luglio 2005, il Consiglio di Stato, con la documentazione richiesta, ha consegnato alla Commissione anche la tabella, di cui in annesso, relativa al costo dei risanamenti finanziari o dei fallimenti degli impianti di risalita.

Dalla stessa si evince come l'esposizione del Cantone, in data 10 gennaio 2005, ammonti a 21.7 milioni. Il costo dei risanamenti finanziari è di 7.8 milioni, quello dei fallimenti di 21.3 milioni.

I due maggiori risanamenti riguardano le strutture di Bosco Gurin, pari a Fr. 3'236'500 (Grossalp SA Fr. 2'360'000, Albergo Walser Fr. 876'500) e la Cardada Impianti Turistici SA, pari a Fr. 4'170'000.

La Commissione della gestione ritiene necessario ribadire, quanto espresso nel Messaggio a pag. 18, in maniera ancor più esplicita:

- per Cardada non vi saranno risanamenti finanziari con partecipazione dello Stato senza che da parte della società siano programmate strategie di rilancio e di riposizionamento della stazione, in particolare verso l'indirizzo unicamente estivo;
- per Bosco Gurin, oltre a forme di collaborazione con altre società, devono essere mostrate le necessarie garanzie di solidità, sulla base di un business plan completo.

In merito a Campo Blenio, il cui risanamento è di Fr. 229'700, la Commissione richiama quanto già espresso dal Consiglio di Stato sul progetto Blenio 2009.

La Commissione chiede inoltre al Consiglio di Stato un monitoraggio regolare della situazione finanziaria e gestionale delle società alle quali è stato accordato un aiuto LIM . Sullo stato finanziario delle stazioni la Commissione chiede di venir informata annualmente nell'ambito dei rendiconti.

Nella sua lettera del 28 settembre 2005 alla Commissione della gestione, il Consiglio di Stato ha ribadito, anche per il risanamento finanziario degli impianti di risalita, quanto già comunicato per i grandi progetti, riservandosi di attingere dapprima alla riserva del piano finanziario e quindi di sottoporre eventualmente al Gran Consiglio richieste di credito al di fuori del credito quadro.

La Commissione della gestione reputa opportuno il coinvolgimento del Gran Consiglio in ogni progetto di risanamento finanziario relativo ad impianti di risalita. Questo anche per importi inferiori a Fr. 500'000.00, solitamente di competenza del Consiglio di Stato, come stabilito all'art. 19 della LIM cantonale.

Per questo motivo, la Commissione della gestione ha deciso di modificare il decreto legislativo in esame introducendo un nuovo articolo del seguente tenore:

Articolo 2 (nuovo)

In deroga all'art. 19 cpv. 2 della LIM cantonale, la concessione di aiuti per risanamenti finanziari di impianti di risalita, anche se inferiori a Fr. 500'000.00, compete al Gran Consiglio.

Di conseguenza cambia la numerazione dei due successivi articoli del decreto legislativo.

4.3 I microprogetti

La Commissione della gestione invita il Consiglio di Stato ad approfondire gli effetti dei microprogetti sul tessuto sociale ed economico delle regioni periferiche.

In vista dell'entrata in vigore della nuova politica regionale federale, questa valutazione appare importante per ridefinire priorità ed accenti della politica regionale a livello cantonale.

La riattivazione del tessuto sociale (plusvalori sociali) attraverso la stimolazione dell'imprenditoria locale costituisce la base per dar forza e consistenza anche ai macroinvestimenti.

5. LA RIORGANIZZAZIONE CANTONALE E REGIONALE

La Commissione della gestione condivide la riorganizzazione della Sezione della promozione economica (SPE), finalizzata a costituire uno "sportello unico" per la gestione dei servizi, in precedenza svolti dagli uffici della promozione economica, delle regioni di montagna e del turismo.

Alla Commissione della gestione appare opportuno anche un ripensamento del ruolo, delle competenze e dell'organizzazione delle Regioni e dei loro segretariati.

Questo in particolare alla luce della riorganizzazione della SPE e della nuova politica regionale federale, vista specialmente la prospettata rinuncia della Confederazione nella definizione dei comprensori.

Le Regioni dovranno assumere ancor più il ruolo di “agenzie di sviluppo” territoriali, occupandosi maggiormente, in particolare, della verifica dei progetti in atto e della collaborazione interregionale ed eventualmente transfrontaliera.

* * * * *

Fatte queste considerazioni, la Commissione della gestione invita il Gran Consiglio ad approvare il testo di Decreto legislativo così come uscito dalle discussioni commissionali.

Per la Commissione gestione e finanze:

Fabio Bacchetta-Cattori, relatore
Beltraminelli - Bignasca (con riserva) - Bonoli -
Carobbio Guscelli - Croce - Dell'Ambrogio -
Ferrari M. - Foletti (con riserva) - Ghisletta R. -
Lepori B. - Lepori Colombo - Lombardi -
Merlini - Righinetti - Robbiani

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente lo stanziamento di un credito quadro di fr. 40'000'000.- per la concessione degli aiuti in base alla Legge di applicazione e di complemento della Legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM cantonale del 17 ottobre 1977) nel quadriennio 2004-2007

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 10 maggio 2005 n. 5650 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 25 ottobre 2005 n. 5650 R della Commissione della gestione e delle finanze,

d e c r e t a :

Articolo 1

Per il quadriennio 2004-2007 è deciso lo stanziamento di un credito quadro di fr. 40'000'000.- per la concessione degli aiuti agli investimenti in base alla LIM cantonale del 17 ottobre 1977.

Articolo 2 (nuovo)

In deroga all'art. 19 cpv. 2 della LIM cantonale, la concessione di aiuti per risanamenti finanziari di impianti di risalita, anche se inferiori a Fr. 500'000.00, compete al Gran Consiglio.

Articolo 3

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

Articolo 4

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 in vigore con effetto retroattivo al 1° gennaio 2004.