

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio
concernente la costituzione di un ufficio per il promovimento
dello sviluppo economico delle regioni di montagna

(del 5 dicembre 1972)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

L'evoluzione delle regioni economicamente arretrate del Cantone preoccupa da tempo l'opinione pubblica e le Autorità. Se è vero che l'economia ticinese nel corso di questo dopoguerra ha conosciuto, in complesso, un'evoluzione abbastanza positiva, è anche vero che lo sviluppo si è concentrato su alcuni centri o zone territorialmente limitate, in particolare zone urbane e semi-urbane. Le regioni di montagna, invece, hanno visto la loro importanza nell'economia cantonale diminuire, anno per anno, nella misura in cui aumentava il fenomeno dello spopolamento.

Osserviamo che la concentrazione geografica dello sviluppo economico ha portato alla creazione di seri squilibri nella distribuzione territoriale del reddito regionale e al sorgere di forti differenze nei livelli regionali di benessere materiale. Sulla base delle stime del Dr. Georges Fischer, membro della Commissione delle ricerche economiche, il reddito per testa di abitante nei Distretti ticinesi variava, nel 1965, da un valore minimo di Fr. 4.241,—, nel distretto di Blenio, ad un massimo di Fr. 8.331,—, nel Distretto di Lugano (vedi tabella allegata).

REDDITO PER TESTA DI ABITANTE PER DISTRETTI NEL 1965
(in franchi)

<i>Distretti</i>	<i>Reddito per testa di abitante</i>
Mendrisio	6.812,2
Lugano	8.331,3
Locarno	7.319,8
Vallemaggia	4.522,5
Bellinzona	5.760,2
Riviera	4.714,8
Blenio	4.241,0
Leventina	7.045,4
Cantone	7.135,0

Fonte : G. Fischer, Berechnung und Vorausschätzung regionaler Volkseinkommenszahlen in der Schweiz, 1950-1980, S. Gallo 1969.

Il processo di sviluppo economico, così benefico per determinate zone del Cantone, non ha favorito le regioni di montagna.

Il ritardo ed il disagio economico di queste regioni hanno trovato più di una volta eco anche nella sala di questo Consiglio. Ricorderemo solo i recenti interventi dei consiglieri Legobbe, Rima, Marazzi, Pini, Salvioni, che riguardavano una materia molto vicina al contenuto del presente messaggio.

Nella sua interrogazione del 3 febbraio 1972, l'on. Legobbe poneva una serie di quesiti riguardanti i lavori della Commissione presieduta dall'on. Consigliere nazionale Schürmann, alla quale il Consiglio federale aveva affidato il mandato di preparare il progetto di legge sul promovimento degli investimenti nelle regioni di montagna. L'on. Legobbe si preoccupava poi dei lavori di pianificazione regionale che avrebbero dovuto essere intrapresi per poter far capo agli aiuti previsti dal progetto di legge federale e domandava al Consiglio di Stato quali disposizioni avesse preso in proposito.

Anche l'interpellanza degli onorevoli Rima, Marazzi, Pini e Salvioni del 6 marzo 1972 si ricollega ai mutamenti in atto nella politica federale di sostegno alle regioni di montagna e domanda che il Consiglio di Stato introduca, a favore dello sviluppo economico della Valle Onsernone, provvedimenti analoghi a quelli proposti in sede federale.

Con il messaggio che qui presentiamo, ci proponiamo di informare il Gran Consiglio sull'evoluzione in atto nella politica federale e di proporre alcune misure atte a facilitare l'applicazione della nuova legislazione federale a favore delle regioni di montagna, nel nostro Cantone. Prima però di passare all'esame della riforma in atto nella politica della Confederazione, vogliamo rapidamente ricordare i principi sui quali si è sin qui basato l'intervento del Cantone.

L'INTERVENTO DEL CANTONE A FAVORE DELLE REGIONI DI MONTAGNA

Non è da oggi che le Autorità politiche del Cantone si preoccupano della situazione economica arretrata delle nostre regioni di montagna. Nel corso del tempo si è assistito ad un'evoluzione dell'intervento del Cantone. Mentre prima della seconda guerra mondiale, la politica cantonale di sostegno si effettuava, quasi esclusivamente, nel quadro della politica federale di aiuto all'agricoltura e ai contadini di montagna, dopo il conflitto mondiale, la politica del Cantone tese a differenziarsi. Sarà utile citare, a questo proposito, i provvedimenti contenuti nella legge del primo febbraio 1951 sul promovimento dell'industria e dell'artigianato, quelli introdotti dal decreto legislativo del 5 dicembre 1955, concernente l'azione di risanamento del suolo e dell'abitato, quelli consegnati nel decreto esecutivo del 9 dicembre 1958, concernente la compensazione intercomunale e, infine, le misure previste dalla legge sul turismo del 19 novembre 1970.

Si tratta, da un lato, di misure intese a migliorare la situazione finanziaria dei Comuni di montagna, per metterli in condizione di eseguire le opere necessarie, per il mantenimento ed il miglioramento delle attrezzature e dei servizi collettivi, condizione indispensabile per il permanere della popolazione e lo svilupparsi del nucleo abitato. La legislazione cantonale appena ricordata si propone, d'altro lato, di promuovere lo sviluppo di attività economiche e di occasioni di lavoro non legate al settore tradizionale dell'economia montana, ovvero all'agricoltura.

Se alle misure ricordate non ha arriso il successo che le Autorità cantonali si attendevano nel vararle, non è perchè esse erano inadatte o male indirizzate, bensì perchè i mezzi messi a disposizione per l'applicazione delle stesse, soprattutto i mezzi finanziari, si rivelarono troppo modesti. Con il peggiorare della situazione delle regioni di montagna si cominciò a riconoscere che la politica di sostegno allo sviluppo non poteva rimanere prerogativa del Cantone e venir applicata in forma sussidiaria all'intervento federale nel settore dell'agricoltura. Da più parti si sentì così ripetere la tesi stando alla quale la Confederazione doveva rivedere il suo concetto di intervento, a favore delle regioni di montagna, per

tener conto delle moderne esigenze dello sviluppo economico, che impongono una differenziazione nella struttura della produzione regionale, aprendo possibilità di sviluppo anche per le attività extra-agricole. Nel Cantone Ticino questa tesi venne più volte sostenuta in lavori dell'Ufficio delle ricerche economiche (si veda il rapporto sull'agricoltura, quello sul turismo nelle valli, ecc.). Essa mirava ad una revisione della politica federale di sussidiamento e di aiuto finanziario alle regioni di montagna in vigore.

Si domandava che il principio attuale dell'intervento settoriale fosse sostituito con un nuovo concetto di intervento, più ampio, che favorisse lo sviluppo di tutte le attività economiche. Anche negli altri Cantoni di montagna la tesi dell'intervento globale fece proseliti e le discussioni in proposito si tradussero finalmente nelle mozioni Brosi e Danioth, presentate al Consiglio nazionale, rispettivamente al Consiglio degli Stati, nel 1966.

IL NUOVO CONCETTO GLOBALE DI SVILUPPO DELLA CONFEDERAZIONE

In sostanza nelle loro mozioni i due parlamentari constatavano che l'intervento della Confederazione a favore delle regioni di montagna restava inefficace, da un lato perchè mancava la coordinazione e dall'altro perchè le misure previste erano lacunose.

Essi chiedevano perciò alla Confederazione di rivedere la sua politica di aiuto e di preparare un concetto globale per il promovimento dello sviluppo delle regioni di montagna. Le mozioni venivano accettate ed il Consiglio federale affidava in seguito al delegato per le questioni congiunturali il compito di studiare la situazione e di proporre le necessarie modificazioni. Il Delegato incaricava a sua volta il Dr. Flückiger di analizzare la situazione economica delle regioni di montagna, l'efficacia dei provvedimenti di sostegno in vigore e di avanzare proposte di modificazione e di completazione.

Nella sua perizia, consegnata nel 1970, il Dr. Flückiger proponeva di riorientare la politica di sostegno della Confederazione sulla base dei seguenti tre principi:

a) *promovimento dello sviluppo economico a livello della regione :*

La nuova politica federale di sostegno deve proporsi di mantenere una certa proporzione della popolazione svizzera nelle regioni di montagna. Si tratta, tuttavia, secondo le proposte dell'esperto, in seguito accettate dal Consiglio federale, di operare soprattutto a livello delle regioni. Lo sviluppo economico deve essere perseguito cioè soprattutto al livello della regione, perchè solo entro il quadro regionale si ritrovano le risorse e le capacità necessarie per avviare, sia pure con l'aiuto dell'ente pubblico, un processo di sviluppo auto-sufficiente.

b) *concentrazione geografica degli interventi :*

Nel suo studio il Dr. Flückiger sostiene che gli interventi a favore delle regioni di montagna sono attualmente troppo dispersi. In effetti il principio che regge attualmente la politica federale di aiuto conduce ad una polverizzazione degli interventi, polverizzazione che va ovviamente a scapito della loro efficacia. L'esperto del Consiglio federale consiglia perciò che in futuro il sostegno della Confederazione, necessariamente potenziato, sia concesso per un numero di finalità limitate e si concentri, sia a livello della regione, che all'interno delle regioni. A livello della regione, perchè non tutte le regioni di montagna presentano possibilità di sviluppo ed è quindi giusto concentrare i mezzi in quelle regioni che dispongono di tale potenziale. All'interno della regione, perchè l'intervento può essere efficace solo se viene concentrato in una o poche località, dando vita a quegli effetti esterni che soli possono avviare un processo di sviluppo regionale. Per lo sviluppo della regione, il Dr. Flückiger adotta

quindi il principio della concentrazione dei mezzi d'intervento in uno o pochi poli di sviluppo.

c) *coordinazione delle misure in un concetto globale di sviluppo :*

Le misure della Confederazione riguardavano finora, quasi esclusivamente, le attività agricole. Poichè oggi si reputa che l'attività agricola, nelle regioni di montagna, non consenta di conseguire un reddito sufficiente, l'esperto del Consiglio federale consiglia l'adozione di provvedimenti atti ad introdurre e sviluppare, in queste regioni, attività di carattere industriale o turistico.

Questi principi sono stati accettati dal Consiglio federale e presiedono alla riforma della politica della Confederazione in materia di aiuto alle regioni di montagna. La riforma si è concretizzata in un primo progetto di legge: la legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna. Scopo di questa legge è di favorire la creazione ed il miglioramento delle infrastrutture. Il concetto globale di sviluppo della Confederazione non si esaurirà però nel nuovo testo di legge. Gli organi competenti stanno infatti studiando una serie di altre misure, atte a promuovere lo sviluppo delle regioni di montagna. Si tratta in particolare di studi concernenti :

- l'introduzione di un tipo speciale di remunerazione da versare ai contadini di montagna per il contributo che essi danno, nell'esercizio della loro attività, alla conservazione del paesaggio ;
- la concessione di crediti speciali per la realizzazione di nuove stazioni turistiche ;
- la concessione di fidejussioni da parte della Confederazione allo scopo di facilitare l'accesso al mercato dei capitali per la piccola e media azienda industriale o artigianale, situata in montagna ;
- la preparazione di un nuovo concetto di compensazione finanziaria.

Pensiamo di aver così descritto, in modo abbastanza esauriente, alla luce delle informazioni finora disponibili, la natura ed il contenuto del concetto globale di sviluppo della Confederazione.

Vediamo ora di esaminare, un po' più da vicino, il progetto di legge federale sull'aiuto agli investimenti.

L'AUTO DELLA CONFEDERAZIONE AGLI INVESTIMENTI NELLE REGIONI DI MONTAGNA

Il progetto di legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna si propone, come abbiamo già sottolineato, di favorire lo sviluppo delle infrastrutture, in particolare della rete stradale, delle reti di canalizzazione per l'acqua potabile e per le acque di scarico, delle scuole, degli ospedali o centri di assistenza sanitaria e di altre opere di interesse pubblico.

Al fine di promuovere la realizzazione di queste opere nelle regioni di montagna, la Confederazione concederà prestiti senza interesse, o con interesse modico, rimborsabili entro 30 anni. L'importo del prestito non dovrebbe di regola superare il 25 % dell'ammontare dell'investimento previsto. Stando alle intenzioni del legislatore, l'intervento della Confederazione dovrebbe permettere di coprire il fabbisogno finanziario residuale, vale a dire quella parte della somma da investire che non viene coperta nè da sussidi, nè da altri aiuti finanziari, concessi in base a leggi federali o cantonali già in vigore.

La concessione dei crediti, da parte della Confederazione, è vincolata a precise condizioni. Per poter ottenere questi crediti i Comuni di una regione di montagna dovranno infatti raggrupparsi in un'associazione che si proponga di promuovere lo sviluppo della regione, sulla base di un concetto di sviluppo regionale. Gli investimenti in opere di infrastrutture finanziati dalla nuova legge dovranno naturalmente essere giustificati alla luce dei fini perseguiti nel concetto di sviluppo.

La legge domanda poi che gli interventi per la realizzazione di opere di infrastruttura vengano concentrati, all'interno della regione, in una o poche località, che dovranno funzionare da poli di sviluppo. Queste in sintesi le caratteristiche del nuovo progetto di legge.

Come si può constatare, la Confederazione richiede che organismi regionali si facciano portatori dell'azione intesa a promuovere lo sviluppo economico. Per ottenere l'aiuto finanziario della Confederazione sarà perciò necessario por mano alla regionalizzazione del territorio cantonale, nonchè sollecitare e sostenere le iniziative intese a costituire comunità regionali per lo sviluppo economico, del tipo di quelle richieste dalla legge.

Si deve però precisare che sono considerate regioni di montagna a norma del disegno di legge quelle la cui maggior parte è situata nel territorio fissato dal catasto per la produzione animale. Non tutti i Comuni del Cantone sono quindi considerati agli effetti dell'applicazione delle previste nuove norme di diritto federale.

I COMPITI DEL CANTONE

I Comuni, le comunità regionali ed il Cantone devono osservare le disposizioni del progetto di legge, se intendono valersi dell'aiuto finanziario della Confederazione. Per poter avviare i lavori sui concetti di sviluppo occorre che le comunità regionali siano costituite.

La costituzione potrebbe avvenire, il che è senz'altro da auspicare, sullo slancio di iniziative che partono dalla regione. E' tuttavia molto probabile che il Cantone debba farsi promotore, almeno nella fase costitutiva, delle comunità regionali per lo sviluppo economico. Questo anche per assicurare la necessaria coordinazione delle iniziative, all'interno del territorio cantonale. La regionalizzazione, infatti, non potrà venire affidata al caso, ma dovrà seguire regole precise, che gli esperti della Confederazione stanno preparando. L'Ufficio delle ricerche economiche, in stretto contatto con il nuovo Ufficio centrale per il promovimento dello sviluppo economico nelle regioni di montagna dell'amministrazione federale, sta già raccogliendo i dati che consentiranno la suddivisione in regioni dei nostri territori di montagna.

Una volta definite le regioni bisognerà procedere alla formazione delle comunità regionali di sviluppo. Una volta costituite, le comunità regionali dovranno dare il via ai lavori per la preparazione del concetto regionale di sviluppo. Infine, una volta che i progetti saranno pronti ed approvati si potranno inoltrare le domande per ottenere i crediti messi a disposizione dalla nuova legge. In ognuna di queste fasi, il Cantone dovrà assumere l'iniziativa. Osserviamo poi che le responsabilità del Cantone non cesseranno con la realizzazione delle comunità regionali. L'entrata in vigore, prevista per il 1. gennaio 1974, della nuova legge federale sull'aiuto agli investimenti che attribuisce al Cantone competenze importanti, in materia di verifica sia dei concetti di sviluppo economico regionali, sia delle singole domande di credito, procurerà all'amministrazione cantonale un cumulo di lavoro supplementare, non di rado di carattere specialistico. Il Cantone dovrà infine coordinare gli interventi auspicati a livello regionale con le misure del futuro piano direttore cantonale per la sistemazione del territorio.

Notiamo che nel progetto di legge federale non è inserita nessuna clausola di priorità, quanto alla distribuzione geografica della somma che la Confederazione metterà annualmente a disposizione per l'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna. Poichè d'altra parte le condizioni imposte dal progetto di legge domandano, in via preliminare, importanti lavori di organizzazione e di studio, è evidente che sia il Cantone che i Comuni interessati dovranno cercare di guadagnare tempo, mettendosi al lavoro prima ancora che la legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna entri in vigore.

Il Cantone dei Grigioni ed il Canton Berna, hanno compiuto notevoli passi

sulla via della regionalizzazione. In ambedue i Cantoni il progredire su questa via è stato facilitato dal fatto che lo Stato si è assunto il compito di suscitare le iniziative regionali, inteso a creare le comunità di sviluppo economico. Per far questo i due Cantoni di montagna hanno introdotto, in seno alle loro amministrazioni, uffici appositi per i problemi dello sviluppo regionale. Preso atto delle condizioni che la Confederazione porrà alle regioni che vorranno ottenere il suo aiuto finanziario, considerata l'ampiezza dei compiti che la nuova legislazione federale affiderà al Cantone e, soprattutto, le difficoltà concrete che si opporranno al sorgere di comunità regionali di sviluppo economico, il Consiglio di Stato ha deciso di creare un Ufficio per il promovimento dello sviluppo economico delle regioni di montagna presso il Dipartimento dell'economia pubblica.

L'Ufficio svolgerà la sua attività in collaborazione, fra l'altro, con la Sezione di pianificazione urbanistica del Dipartimento delle pubbliche costruzioni e con la Sezione per l'industria, il turismo e il commercio.

Nel periodo che precede l'approvazione e l'entrata in vigore della legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna, l'Ufficio dovrà prendere contatto con i Comuni interessati, onde promuovere le iniziative che potranno condurre alla costituzione di comunità regionali di sviluppo, all'interno dei comprensori che verranno definiti.

Dovrà in seguito prestare la sua consulenza alle comunità regionali, nella preparazione dei concetti regionali di sviluppo. Dovrà altresì occuparsi della coordinazione dei concetti di sviluppo con le disposizioni del piano direttore cantonale per la sistemazione del territorio. Infine all'Ufficio sarà affidato l'esame dei concetti di sviluppo e delle domande di finanziamento, in accordo con la procedura di verifica cantonale richiesta dal progetto di legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna. L'Ufficio dovrà inoltre studiare i necessari progetti di revisione o di completazione della legislazione cantonale, atti a favorire lo sviluppo delle regioni di montagna.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

A. Righetti

p. o. Il Cancelliere :

A. Crivelli

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente la costituzione di un ufficio per il promovimento
dello sviluppo economico delle regioni di montagna

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 5 dicembre 1972 n. 1870 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Art. 1. — Viene costituito l'Ufficio per il promovimento dello sviluppo economico delle regioni di montagna.

Art. 2. — L'Ufficio ha il compito di facilitare l'applicazione delle norme concernenti lo sviluppo economico regionale.

Promuove in particolare :

- la costituzione di regioni di sviluppo informando e stimolando i Comuni e gli Enti chiamati ad attuare una politica economica di sviluppo regionale ;
- il coordinamento dell'attività degli organi interessati allo sviluppo regionale ;
- istruisce le pratiche concernenti le richieste di aiuto di finanziamento in base alla legge federale sull'aiuto agli investimenti.

Art. 3. — Le spese relative all'attività dell'Ufficio per il promovimento dello sviluppo economico delle regioni di montagna verranno stanziare nel bilancio ordinario del Dipartimento dell'economia pubblica.

Per l'anno 1973 è stanziato un credito di Fr. 30.000,—.

Art. 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 immediato.
