

Mancanza d'orientamento nella nuova politica regionale

Legge-quadro sulla nuova politica regionale (NPR)

28 aprile 2006

Numero 8-1

dossier politica

Nuova politica regionale priva di orientamento

L'essenziale in breve

Il Consiglio federale si propone di elaborare una legge-quadro sulla nuova politica regionale (NPR) e di mettere in vigore a partire dal 2008 per un certo numero di anni alcuni programmi utilizzando i vari strumenti della politica regionale oggi disponibili. Lo scopo è quello di promuovere i centri regionali e la loro competitività. I costi di questa politica saliranno a 70 milioni di franchi all'anno, a cui bisogna ancora aggiungere le perdite fiscali dovute ai ribassi d'imposta concessi ad alcune aziende, dell'ordine di 100 milioni di franchi.

La posizione di economistesuisse

Il bilancio della politica regionale applicata finora non è soddisfacente. Anche se il progetto di nuova politica regionale (NPR) propone alcuni miglioramenti, i mezzi finanziari disponibili sono utilizzati in maniera inefficace. Nonostante notevoli investimenti, i risultati sono poco soddisfacenti. Inoltre, i mezzi sono concentrati su talune regioni a scapito di una visione globale. Questo risultato è in contraddizione con lo spirito della nuova perequazione finanziaria (NPC).

La nuova politica regionale rischia inoltre di dar luogo ad una specie di "politica industriale" svizzera, che cerca di sviluppare artificialmente la competitività delle regioni. Secondo gli ambienti economici, soltanto il miglioramento delle condizioni-quadro generali, in particolare sul piano finanziario, giuridico e amministrativo, permetterà di favorire efficacemente le iniziative imprenditoriali e l'innovazione nelle regioni periferiche. Al fine di influenzare positivamente queste condizioni-quadro, bisogna dunque agire a livello della politica settoriale, in particolare nei settori agricoli, energetici e della pianificazione del territorio.

Situazione iniziale

Fino agli anni settanta la politica ha tollerato o promosso lo spopolamento delle regioni economicamente sfavorite. In seguito, la Confederazione ha iniziato a praticare una politica strutturale regionale, contribuendo in particolare, attraverso l'agricoltura, all'occupazione decentralizzata del territorio. Dal 1970 sono state adottate una moltitudine di misure di promozione. Il Consiglio federale intende ora riunirle in una legge-quadro sulla nuova politica regionale (NPR) e finanziarle a partire dal 2008 sotto forma di progetti pluriennali. Le basi giuridiche degli strumenti attualmente in vigore scadono in parte nel 2006. Si tratta di prolungarne la validità e mantenere il finanziamento sino all'entrata in vigore della NPR nel 2008.

1.1 Le grandi linee della NPR

La strada che ha condotto alla NPR era piena di ostacoli. Vari gruppi di esperti, procedure di consultazione e infine un gruppo di lavoro del Dipartimento federale dell'interno

(DFI) composto da rappresentanti cantonali hanno diluito la riforma. La politica regionale deve servire a promuovere le regioni di montagna, l'ambiente rurale in generale e le regioni di frontiera, ossia praticamente tutte le regioni ad eccezione degli agglomerati.

Secondo il Consiglio federale¹, la NPR ha lo scopo di migliorare la competitività di talune regioni, di creare del valore aggiunto al fine di contribuire a promuovere e salvaguardare gli impieghi, di mantenere l'occupazione decentralizzata del territorio e di eliminare le disparità regionali. La NPR deve raggiungere questi obiettivi basandosi su cinque principi:

- la Confederazione si limita ad elaborare una politica di promozione e a finanziare gli aiuti; ciò presuppone una prestazione propria dei Cantoni, in particolare lo sfruttamento del loro potenziale endogeno;
- la NPR si concentra sui centri regionali in quanto moto-

¹ Oggetto 05.080, FF 2006 231ss.

ri dello sviluppo;

- la NPR pone l'accento sulla competitività e tiene conto delle dimensioni sociali ed ecologiche;
- i Cantoni sono i principali interlocutori della Confederazione ed assicurano la collaborazione con le regioni;
- gli organi federali coordinano le proprie politiche di pianificazione del territorio fra di loro e con le istituzioni estere.

1.2 Settori d'attività della NPR

La NPR comporta tre aspetti:

- stimolare l'innovazione, creare valore aggiunto e migliorare la competitività;
- rafforzare la cooperazione e lo sfruttamento delle sinergie fra la politica regionale e le politiche settoriali della Confederazione;
- sviluppare un sistema di conoscenze sullo sviluppo regionale.

In primo luogo, l'80% circa delle risorse finanziarie devono servire a promuovere la competitività delle regioni strutturalmente deboli. Si tratta di sostenere un'infrastruttura che favorisca lo sviluppo, migliori le condizioni imposte alle iniziative imprenditoriali, rafforzi la capacità d'innovazione attraverso la promozione del trasferimento del sapere fra i privati da una parte e lo Stato dall'altra parte, coordini l'infrastruttura del know-how con i bisogni dell'economia regionale, sostenga la creazione di filiali industriali ("clusters") in quanto sistemi regionali di creazione di valore aggiunto.

In secondo luogo occorre migliorare la competitività grazie allo sfruttamento delle sinergie e a una cooperazione maggiore tra gli organi federali e cantonali sui concetti trasversali (NPC, servizio di base, infrastrutture, ecc.) e nella politica settoriale.

Il terzo aspetto tende a rafforzare la gestione delle conoscenze in materia di sviluppo regionale al fine di migliorare la capacità di apprendimento, la creatività e l'innovazione nelle regioni. Ciò avviene attraverso una migliore qualificazione dei principali attori della gestione regionale, attraverso la gestione della rete da parte di un servizio a livello della Confederazione, nonché attraverso una rete nazionale di competenze in scienze regionali. Le regioni devono così soddisfare esigenze crescenti basate piuttosto sulla qualità che non su condizioni geografiche per l'attribuzione di sostegni.

1.3 Strumenti della NPR: prestiti a fondo perso e sgravi fiscali

La Confederazione si propone di investire in futuro 70 milioni di franchi all'anno nella NPR. Di questo importo, 40 milioni sarebbero utilizzati per finanziare, a fondo perso,

vari progetti e 30 milioni per alleggerimenti di interessi su prestiti destinati all'infrastruttura dello sviluppo. Circa l'80% del fondo sarebbe destinato al primo pacchetto. Come finora, la Confederazione potrà completare a livello dell'imposta federale diretta gli sgravi fiscali cantonali limitati nel tempo per ogni progetto nelle regioni strutturalmente poco sviluppate (circa 100 milioni di franchi), conformemente all'art. 23 Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette (LAID).

1.4 Finanziamento della NPR: modello del fondo

L'onere netto spettante al budget della Confederazione raggiungerebbe i 30 milioni di franchi. Tra il 1997 e il 2004 questo importo è stato di 70 milioni. Il piano finanziario 2005-2008 prevede 20,8 milioni di franchi all'anno, poiché la differenza di 9 milioni di franchi, destinata a contributi a fondo perso RegioPlus, è finanziata mediante una riduzione della sostanza del Fondo d'aiuto agli investimenti. Quest'ultimo non sarà tuttavia toccato. Esso sarà trasferito in un Fondo di sviluppo regionale e servirà a finanziare in futuro tutti gli strumenti della NPR. La differenza tra l'onere netto (30 milioni di franchi) e le spese lorde (70 milioni) proviene dai rimborsi, dell'ordine di 40 milioni di franchi, del Fondo d'aiuto agli investimenti.

2. La NPR è un investimento giudizioso?

Queste risorse finanziarie sono bene investite? Per rispondere a questa domanda bisogna esaminare da una parte l'esperienza accumulata durante quasi 30 anni nella politica regionale e dall'altra parte le altre attività della Confederazione in materia di sviluppo regionale (politica settoriale e NPC).

2.1 Molteplicità degli strumenti attuali...

Dopo che la Confederazione ha cominciato ad impegnarsi nella promozione delle regioni periferiche, negli anni settanta, gli ambienti politici hanno elaborato tutta una serie di strumenti di politica regionale; essi si sono spesso sforzati di reagire a problemi specifici. Ma gli strumenti preesistenti non sono stati abbandonati. Essi sono attualmente:

Politica regionale diretta della prima generazione

- **Aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna (LIM):**

Dal 1974 la Confederazione ricorre a questo strumento per promuovere lo sviluppo di infrastrutture. Sono stati investiti complessivamente 1,5 miliardi di franchi per 8700 progetti. Con il co-finanziamento dei Cantoni, queste operazioni si sono tradotte in un totale di investimenti dell'ordine di 19,6 miliardi di franchi.

- **Decreto federale a favore delle zone di rilancio econo-**

mico (Decreto Bonny): Dal 1996 gli sgravi fiscali concessi per progetti di insediamento e di sviluppo nelle regioni strutturalmente poco sviluppate hanno permesso di creare 8000 impieghi. Nel 2003 le perdite fiscali in termini di imposta federale diretta hanno raggiunto i 103 milioni di franchi lordi.

„Decreto Bonny“: con aiuti per un importo di 23'000 franchi per impiego, di cui fino a 20'000 a carico della Confederazione, gli incitamenti rappresentano un impegno finanziario (troppo) elevato, considerata la loro assenza d'effetto sull'insieme dell'economia.

– **Misure d'accompagnamento:**

- > **Cauzioni e contributi al servizio dell'interesse per le regioni di montagna (1976).** Questo sistema permette alle PMI in grado di svilupparsi nelle regioni mirate di ottenere prestiti a medio e lungo termine.
- > **Promozione del settore dell'alloggio (1976):** Si tratta di prestiti che hanno comportato fino al 1999 investimenti per 5 miliardi di franchi. Questa misura non entra esattamente nella NPR, ma concerne direttamente la politica regionale.

Politica regionale diretta della seconda generazione

- **Aiuto all'evoluzione strutturale in ambiente rurale (Regio Plus) (1997):** Questo programma è stato creato per attenuare le conseguenze dell'adattamento strutturale delle regie federali, iniziato verso la metà degli anni novanta. Esso finanzia l'aiuto all'avvio di progetti, in particolare di tipo istituzionale. Il suo costo raggiungerà alla fine del 2006 i 70 milioni di franchi. L'analisi dei suoi effetti è ancora lacunosa.
- **Interreg III (1991 / 1999):** Interreg III è il terzo programma dell'UE tendente a promuovere la cooperazione transfrontaliera. Il credito-quadro di 39 milioni di franchi concesso per 450 progetti sarà esaurito alla fine del 2006. L'orientamento di questo programma è spesso poco chiaro, raramente basato su obiettivi economici precisi e sul miglioramento della competitività.

2.2 Efficacia discutibile

Questa moltitudine di strumenti di politica regionale e l'esperienza accumulata con essi in alcuni settori per oltre trent'anni permette di tracciare un bilancio assai chiaro. Per quanto concerne in particolare quest'ultimo decennio, esso è molto deludente.

Lo scopo di una dotazione in infrastrutture affidabili, sull'insieme del territorio, è stato raggiunto.² Ma per

quanto concerne ad esempio i treni di montagna, si sono verificati errori di investimento per un importo che rappresenta fino al 20% del capitale.³ Inoltre, la LIM si è fortemente concen-

trata sulle infrastrutture pubbliche; a causa del co-finanziamento dei Cantoni, essa ha finanziato le

infrastrutture dei settori dell'ambiente e della protezione delle acque, un obiettivo abbastanza lontano da quanto prefissato. Secondo alcuni esperti, la politica regionale è stata utilizzata come un "succedaneo" di decisioni di politica federale comportanti oneri per i Comuni.⁴

Per quanto concerne l'occupazione decentralizzata del territorio, le zone LIM si sono notevolmente estese sin verso la fine degli anni novanta, prima che si verificasse un cambiamento di tendenza a favore degli agglomerati. La periferia è uscita nettamente perdente. L'esodo registrato ha in parte gonfiato i centri regionali. Inoltre, si è potuto constatare l'esodo durevole di giovani ben formati. Questa evoluzione si spiega con la mancanza di posti di lavoro, con l'attrattività dei centri urbani, con la mentalità locale dovuta a ragioni private, vale a dire tutte ragioni sulle quali la politica regionale non ha nessuna influenza.⁵

Per quanto concerne il miglioramento della qualità della piazza economica e della competitività, il numero di impieghi è stato ritenuto un criterio importante fin verso la fine degli anni novanta. Numerose regioni hanno tuttavia sofferto in seguito per i cambiamenti strutturali delle regie federali, che sono stati all'origine dell'adozione di una seconda generazione di strumenti. Questi ultimi non si sono rivelati per nulla efficaci; le zone favorite dalla politica regionale soffrono sempre dal 1998 di un'anemia dei redditi e di una mancanza di dinamismo economico. Dopo l'adozione dell'infrastruttura di base in una prima fase della politica regionale, non è affatto stato possibile trarre profitto dal potenziale di crescita endogena. Le evoluzioni positive sono spesso state dovute a fattori esterni alla politica regionale.

Questa critica si rivolge pure al sostegno di aziende in-

te, Zusammenfassung, S. Gallo 2004, p. 5.

³ Bieger, Laesser: Erfolgsfaktoren, Geschäfts- und Finanzierungsmodelle für eine Bergbahnindustrie im Wandel, Relazione pronunciata durante l'assemblea generale delle Funivie Svizzere (FS) il 27.10.2005

⁴ Bieger, Rey, Scherer, Schnell, Sfar, Strebel, Reinhard (IDT-HSG / C.E.A.T.): Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete, Zusammenfassung, S. Gallo 2004, p. 4

⁵ Canton Vallese: Restare – Partire – Ritornare: Studio sull'esodo delle competenze, Conferenza stampa del 29.7.2004.

² Bieger, Rey, Scherer, Schnell, Sfar, Strebel, Reinhard (IDT-HSG / C.E.A.T.): Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete-

dividuali. Gli sgravi fiscali sono stati alla lunga lo strumento più importante; essi sono utilizzati soprattutto nei Cantoni della Svizzera occidentale che ne hanno diritto. Si sono potuti costatare alcuni effetti trainanti (il 30% degli impieghi creati lo sarebbero stati anche senza l'aiuto federale) e importanti effetti di trasferimento all'interno della Svizzera fra Cantoni senza diritto agli sgravi fiscali e altri che potevano accedere a questo strumento. In materia di insediamento di imprese estere, gli sgravi fiscali sono solo uno dei criteri per la scelta di un luogo di insediamento⁶. Anche qui, tra il 60 e il 75% degli insediamenti di imprese avrebbero avuto luogo senza sgravi fiscali nelle regioni sfavorite.⁷

Con aiuti per un importo di 23'000 franchi per impiego, di cui sino a 20'000 a carico della Confederazione, gli sgravi fiscali sono relativamente efficaci nel confronto europeo, ma considerata l'assenza di effetti sull'insieme dell'economia, l'impegno finanziario è elevato.⁸ Non soltanto le previsioni di creazione di posti di lavoro sono state costantemente superiori ai posti effettivamente creati,⁹ ma ad eccezione di S. Gallo / Appenzello, la diversificazione economica auspicata non si è prodotta. Nei Cantoni dell'Arco giurassiano le industrie del ramo orologiero e delle macchine, che hanno ritrovato la loro importanza di una volta, sono proprio quelle che non sono per nulla state sostenute e che avevano pianificato la loro diversificazione già dall'inizio. Secondo gli esperti, tutti gli indici indicati nelle analisi economiche regionali portano alla conclusione che il decreto Bonny non contribuisce affatto a rilanciare una dinamica economica a lungo termine che si alimenterebbe da sola.¹⁰

Gli stessi autori ritengono perfino che il decreto Bonny abbia creato delle dipendenze ed abbia così esercitato un effetto di mantenimento delle strutture.¹¹

Infine, considerato il punto di vista della politica estera, questi sgravi fiscali possono rappresentare uno strumento delicato. L'UE potrebbe vedervi un aiuto vietato ai sensi della concorrenza sleale e considerarli così come

un'infrazione all'Accordo di libero-scambio del 1972.¹² Anche se questa argomentazione è giuridicamente debole e se altri paesi, in particolare la Francia, la Finlandia, la Grecia e l'Italia applicano questo strumento¹³, occorre valutare gli interessi in gioco.

2.3 La politica settoriale e la NPC, elementi centrali della politica regionale

La politica regionale non deve essere considerata isolatamente, ma in interazione con i settori politici legati, da una parte, alla politica settoriale e, dall'altra parte, alla NPC, che influenzano entrambe le condizioni-quadro delle regioni strutturalmente deboli.

2.3.1 La politica settoriale, uno strumento essenziale

La politica settoriale, vale a dire le politiche agricola, selvicola, energetica, ambientale, in materia di traffico e di pianificazione del territorio, nonché la riforma delle vecchie regie federali e dell'esercito, permette alla Confederazione di esercitare un influsso diretto o indiretto sulle condizioni quadro delle regioni strutturalmente deboli. La situazione deplorabile delle finanze federali accelera il processo di riforma in quasi tutte le regioni.

Nella politica settoriale, come pure nella politica regionale, la destinazione delle risorse in funzione della politica regionale è spesso inefficace. La politica agricola, che concretizza il mandato costituzionale di promuovere l'occupazione decentralizzata del territorio (art. 104, cpv. 1, lett. c) si sforza di raggiungere questo obiettivo in particolare sussidiando le piccole aziende. Il costo di sostegno apportato a queste aziende agricole, spesso inefficace dal punto di vista microeconomico, è di circa 830 milioni di franchi all'anno. Questo sostegno si compone di versamenti diretti, sussidi e protezioni doganali. Pertanto, l'agricoltura contribuisce per una parte essenziale all'occupazione decentralizzata del territorio soltanto nel 12% dei Comuni. Ciò significa che l'esistenza di questi Comuni sarebbe minacciata senza l'agricoltura. Questi ultimi si situano principalmente nella regione del Gottardo, nei Grigioni e nel Giura e rappresentano l'1,2% della popolazione svizzera. In altre parole: su 830 milioni di franchi, 700 milioni, ossia l'85%, vanno a favore delle regioni nelle quali l'agricoltura non contribuisce in maniera sostanziale all'occupazione decentralizzata del territorio. Queste risorse non vengono dunque utilizzate in maniera mirata e l'obiettivo di mantenimento delle strutture non le giustifica per nulla.¹⁴

⁶ Von Stockar, Vettori, Steinemann, Schmidt, Schoenenberger, Bohr (Infras/Eco'Diagnostic): Evaluation des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, Schlussbericht, Novembre 2004, p. 124.

⁷ Ibid., p. 113.

⁸ Ibid., p. 74ss.

⁹ Ibid., p. 119s.

¹⁰ Ibid., p. 11. Si trova una conclusione analoga per quanto concerne la LIM con un riferimento all'importanza della politica fiscale comunale e cantonale in „ Bieger, Rey, Scherer, Schnell, Sfar, Strebel, Reinhard (IDT-HSG / C.E.A.T.): Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete, Zusammenfassung, S. Gallo 2004, p. 11.

¹¹ Ibid. p. 112.

¹² BBI 2006 298s.

¹³ OCSE: Territorial Reviews, 2002, Tabella 3.6; tuttavia, diversi Stati applicano altri strumenti che hanno un effetto analogo.

¹⁴ Rieder, Buchli, Kopainsky: Erfüllung des Verfassungsauf-

Ma il fatto più grave consiste nell'utilizzazione inefficiente dell'aiuto statale: l'effetto negativo delle condizioni quadro legali che istituiscono sempre più restrizioni. Queste ultime ostacolano infatti l'utilizzazione dei vantaggi endogeni dei luoghi e la creazione di altri vantaggi. Ad esempio:

- nel settore dell'industria del legno¹⁵: la materia prima che è il legno non viene sufficientemente utilizzata; ciò provoca a medio termine un problema ecologico a causa dell'invecchiamento delle foreste. Nel contempo, la legna tagliata è spesso trasportata all'estero non trasformata. Invece di distribuire sussidi per lo sfruttamento delle foreste, bisognerebbe liberalizzare largamente l'economia del legno e alleggerire le regole di dissodamento. Quest'ultimo punto suscita reazioni d'opposizione, come pure la costruzione di grandi segherie.
- per quanto concerne l'estensione delle centrali idrauliche alcuni progetti d'investimento (KWOpplus: 1,2 miliardi di franchi circa, Muttsee/Limmernsee: 1 miliardo di franchi circa) sono minacciati dal ricorso di organizzazioni ambientaliste.
- l'abolizione della Lex Koller è ovviamente favorevole, ma l'effetto positivo atteso per l'industria della costruzione e quella del turismo viene ridotto sul nascere dall'estensione degli strumenti di pianificazione del territorio tendenti a combattere la costruzione di residenze secondarie. Inoltre, il rapporto sullo sviluppo territoriale 2005 del Consiglio federale prevede, in generale, un gran numero di misure radicali per le regioni periferiche.

2.3.2 La NPC, un riorientamento fondamentale

La NPC dota il federalismo di nuove basi. D'ora in poi i trasferimenti finanziari dovranno essere efficaci ed evitare di creare incitamenti inopportuni. A questo scopo, è stato deciso di dissociare i compiti della Confederazione e dei Cantoni, una misura che concerne un importo di circa 5,4 miliardi di franchi. Inoltre, è stata introdotta una perequazione delle risorse: la Confederazione e i Cantoni a forte potenziale di risorse concedono un sostegno di 2,6 miliardi di franchi¹⁶ ai Cantoni che presentano condizioni socio-demografiche, geografiche e topografiche speciali. Sono destinati a scomparire i sussidi predestinati e i sussidi per

oggetto, permettendo così ai Cantoni di concentrare le loro prestazioni sulle reali necessità dei loro abitanti o sulla promozione della qualità di luoghi particolari. La NPC deve permettere di compensare le disparità cantonali in termini di capacità finanziaria e garantire alle regioni di montagna il loro servizio di base in funzione delle proprie priorità.

La compensazione dei casi di rigore nell'ambito della NPC è importante in particolare per quanto concerne il decreto Bonny. Questo strumento limitato nel tempo – qualificato, nel messaggio, come il prezzo da pagare per il cambiamento del sistema¹⁷ – prevede compensazioni principalmente per i Cantoni di Neuchâtel, Vaud, Berna, Friburgo e Giura, che concedevano sempre, finora, riduzioni fiscali alle aziende. Anche se la nuova valutazione del messaggio relativo all'adozione della NPC propone una chiave di ripartizione leggermente diversa per la suddivisione delle risorse, l'orientamento della compensazione dei casi di rigore rimane identico.¹⁸

2.4 Valutazione globale

E' difficile avere una visione globale dei trasferimenti finanziari a favore delle regioni strutturalmente deboli. Uno studio di Ecoplan, che ha tentato di stimare questi trasferimenti nella regione alpina, mostra che la Svizzera dedica mezzi importanti alle regioni strutturalmente deboli e in particolare alle regioni di montagna. I sussidi di cui beneficiano queste regioni raggiungono i 3'239 franchi per abitante ogni anno, mentre per il resto della Svizzera esse sono soltanto di 2'714 franchi. Il divario aumenta se si considera l'imposta federale annuale per abitante, che è di 2'046 franchi nelle regioni di montagna. Gli abitanti di queste regioni pagano dunque meno della metà dell'importo fatturato nel resto della Svizzera, ossia 4'163 franchi. I versamenti a titolo della vecchia perequazione finanziaria, orizzontale e verticale, a favore delle regioni di montagna sono di 712 franchi, mentre i versamenti e i contributi si annullano nel resto della Svizzera. Lo studio indica un flusso finanziario netto a livello federale, determinato dalla politica, di 3'354 franchi all'anno per ogni abitante delle regioni di montagna (vedi figura 1). Flussi finanziari di importanza comparabile si costatano per le vecchie regie federali, l'esercito e le infrastrutture, ma i dati disponibili sono meno eloquenti.

trags durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung, ETH, Dicembre 2004.

¹⁵ www.agr-bfs.ch; Zimmermann: Waldgesetzrevision mit offenem Ausgang, tec21, 38/2005, p. 4 ss.

¹⁶ Modello di calcolo per gli anni 2001/2002, FF 2005 5664 5667.

¹⁷ BBI 2002 2410.

¹⁸ BBI 2002 2412, 2005 6278.

Commento: no a una NPR priva di orientamento

Solo fino a 35 anni fa lo spopolamento delle regioni strutturalmente deboli era tollerato, quasi incoraggiato. Il rilancio economico degli anni sessanta ha fornito la base finanziaria per la conduzione della politica regionale, considerata necessaria sul piano politico a causa di un crescente fossato tra l'evoluzione

economica e sociale. In seguito, la politica regionale ha assorbito parecchie

risorse, ma la loro utilizzazione si rivela sempre meno efficace, mentre gli strumenti utilizzati sono generalmente interessanti sul piano politico. La nuova politica regionale non cambierà nulla. Essa contiene certamente anche alcuni elementi positivi, ma gli elementi negativi dominano nettamente:

- essa non sopprime il Decreto Bonny nonostante le chiare distorsioni della concorrenza da esso provocate e limita ai programmi cantonali i crediti d'imposta a favore di alcune imprese;
- essa crea dei poli di competenza („clusters“), sebbene „non esista finora nessun segnale che indichi che una politica attiva in materia di poli di competenza comporti una crescita economica dinamica e autonoma“¹⁹;
- le esperienze legate all'elaborazione della NPR mostrano che durante l'elaborazione di programmi su più anni gli interessi privati emergeranno sugli obiettivi di competitività e di qualità;
- coordinare le varie politiche settoriali rimane un'utopia, poiché non è prevista nessuna regola chiara per la cooperazione a livello amministrativo;
- la cooperazione necessaria, ossia la messa in comune di vari attori regionali, in particolare nel settore del turismo, non è presentata come una condizione per un sostegno.²⁰

Il riorientamento della politica regionale è un compromesso privo di orientamento

Questo bilancio negativo è il risultato di un'aspra battaglia che dura da anni fra i risultati costatati dagli studi scientifici e gli interessi privati. Il risultato è chiaramente in contraddizione con lo spirito della NPC e trascura il fatto „che l'evoluzione economica a lungo termine delle regioni svizzere è essenzialmente determinata dalle condizioni-

quadro economiche nazionali e regionali“²¹. Di conseguenza, è chiaro che il riorientamento della politi-

ca regionale costituisce un compromesso privo di orientamento. Bisogna dunque rinunciarvi.

Questa esigenza non significa voltare le spalle alle regioni strutturalmente deboli, al contrario. La Svizzera ha bisogno di una politica regionale efficace, mirata e durevole che possa aiutare tutte le regioni. Tale approccio comprende tre elementi:

1. La trasparenza dei flussi finanziari e l'efficacia rispetto all'obiettivo: oggi tutte le regioni sono confrontate ad alcune sfide, non solo quelle che tradizionalmente sono strutturalmente deboli. L'UFS e l'Università di Zurigo hanno recentemente esaminato i problemi socioeconomici di una segregazione crescente fra gli agglomerati e le città di piccole dimensioni e i relativi problemi d'integrazione.²² Di fronte al moltiplicarsi dei compiti e alla rarefazione delle risorse, occorre presentare in maniera trasparente l'utilizzazione delle risorse e costatare come si raggiungono gli obiettivi. Queste misure, atte a creare fiducia, devono essere adottate dalla Confederazione e dai Cantoni per ogni trasferimento finanziario avente importanza in termini di politica regionale.
2. Rafforzare il principio della sussidiarietà: la NPC tra-

schweiz, 2004, p. 45.

¹⁹ Von Stockar, Vettori, Steinemann, Schmidt, Schoenenberger, Bohr (Infras/Eco'Diagnostic): Evaluation des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, Schlussbericht, Novembre 2004, p. 10.

²⁰ Ad esempio la collaborazione delle ferrovie di montagna nella Svizzera centrale attraverso Grischconsulta: Die zukünftige Investitionshilfe-Förderung für Bergbahnen der Zentral-

²¹ Von Stockar, Vettori, Steinemann, Schmidt, Schoenenberger, Bohr (Infras/Eco'Diagnostic): Evaluation des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, Schlussbericht, Novembre 2004, p. 11

²² OCSE: Territorial Reviews, 2002, S. 19; UFS, Istituto di geografia dell'Università di Zurigo: Soziokulturelle Unterschiede in der Schweiz, Neuchâtel 2005, p. 57s.

sferisce le necessarie risorse finanziarie affinché i Cantoni possano sviluppare i loro punti forti. Lo studio citato, che esamina i mezzi di cui l'agricoltura dispone per giungere ad un'occupazione decentralizzata del territorio, lascia supporre, da una parte, che i 700 milioni di franchi per le regioni interessate potrebbero essere utilizzati in maniera migliore e, d'altra parte, che i Cantoni potrebbero utilizzare meglio le risorse se fossero più autonomi. Il principio di sussidiarietà comporta la definizione di priorità, ciò che comporterebbe automaticamente una certa rimessa in discussione dell'occupazione decentralizzata del territorio come obiettivo dell'azione statale.

3. Mantenere una visione globale: è possibile apportare un sostegno mediante

la politica regionale, unicamente se i motori della crescita funzionano bene. Ora questi motori sono e restano le regioni di Ginevra, Basilea e Zurigo e i set-

tori che vi sono insediati. Nella regione di Basilea, ad esempio, il numero di lavoratori del settore delle scienze della vita è aumentato di quasi il 3% all'anno dal 1990, mentre l'economia svizzera ha creato lo 0,2% di impieghi supplementari all'anno.²³ A Basilea i lavoratori occupati in questo settore generano quasi due volte in più imposte e tasse rispetto ai lavoratori degli altri settori, vale a dire una risorsa per i trasferimenti finanziari della politica regionale.²⁴ Affinché ciò rimanga possibile, occorre evitare di trascurare le condizioni quadro delle regioni che registrano una crescita. Le loro condizioni non devono essere paragonate a quelle delle regioni strutturalmente deboli,

bensi a quelle della concorrenza internazionale.²⁵

Questo approccio sembra essere scomparso nel corso di questi ultimi anni, mentre la lotta per la redistribuzione delle risorse si è intensificata, come dimostra ad esempio il deterioramento della posizione dei motori della crescita svizzeri nella graduatoria internazionale in materia di raccordo alla rete di trasporto. Di conseguenza, è chiaro che la battaglia in materia di redistribuzione fra le regioni strutturalmente deboli e i motori della crescita è un gioco dal risultato nullo soltanto a breve termine, poiché a lungo termine tutti ne uscirebbero perdenti.

Concretamente, l'economia chiede una politica settoriale mirata e condizioni quadro migliori. Ciò comprende in-

anzitutto la libertà imprenditoriale e un ambiente che promuova l'innovazione, in altre parole uno smantellamento delle regolamentazioni, ma anche le necessarie risorse finanziarie. Le chiavi

sono la creazione di scuole universitarie, il fondo d'infrastruttura, la politica agricola 2011 e la limitazione degli ostacoli in materia di pianificazione del territorio. L'autodeterminazione non deve limitarsi alla NPC. Affinché le regioni strutturalmente deboli possano sfruttare i loro vantaggi, spetta alla popolazione locale determinare la loro utilizzazione e non alle organizzazioni (ambientaliste) nazionali o alle leggi che queste ultime hanno influenzato per tentare di frenare un processo d'urbanizzazione che non può più essere fermato.²⁶ Tale approccio offre un'opportunità e apre nuove prospettive alle regioni strutturalmente deboli, contrariamente alla nuova politica regionale del Consiglio federale priva di orientamento, che ha un effetto essenzialmente cosmetico.

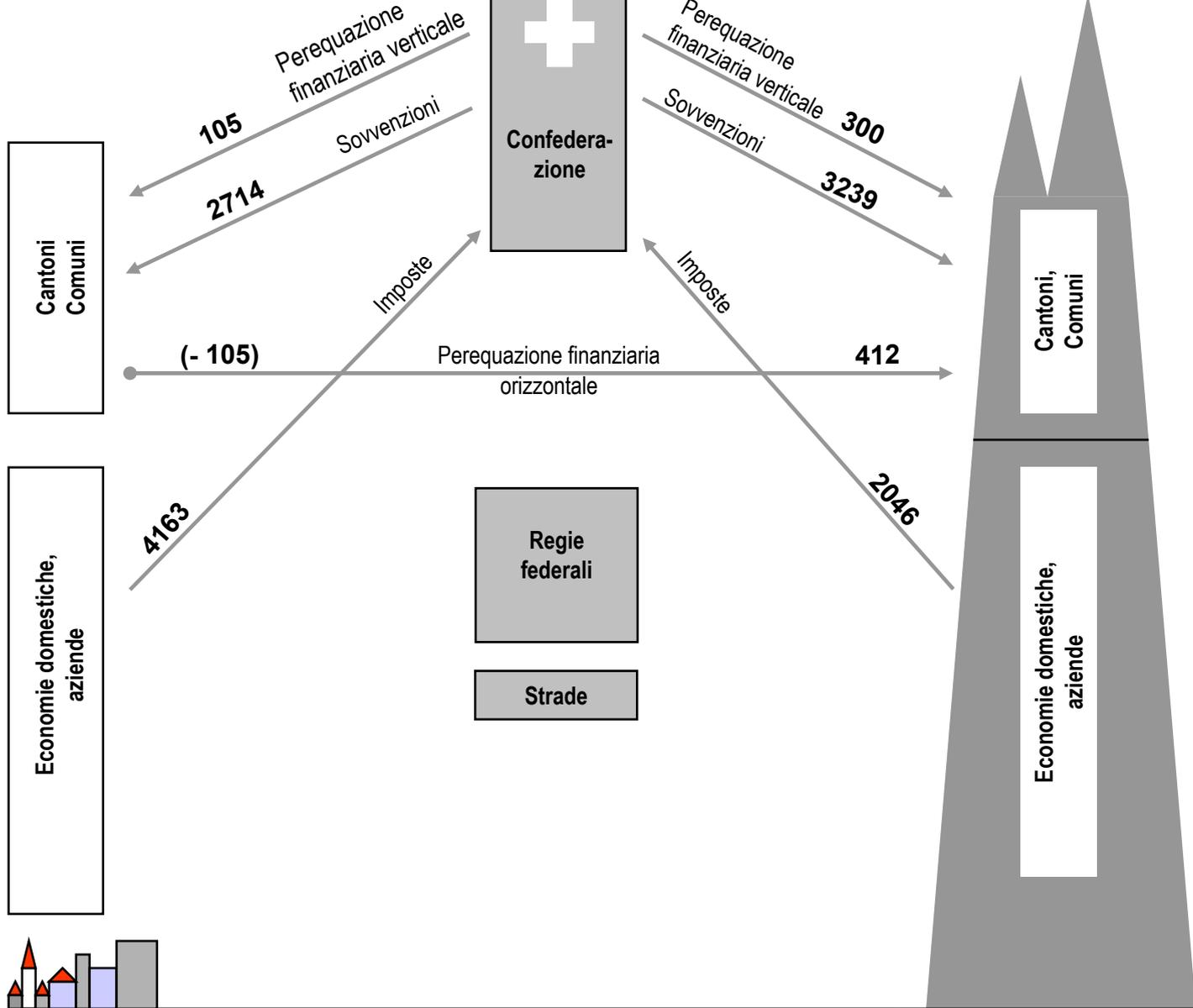
Occorre evitare di trascurare le condizioni quadro delle regioni che registrano una crescita. Le loro condizioni non devono essere paragonate a quelle delle regioni strutturalmente deboli, ma a quelle della concorrenza internazionale.

²³ Metrobasel-Report, allegato speciale della Basler Zeitung, 8.11.2005, p. 9

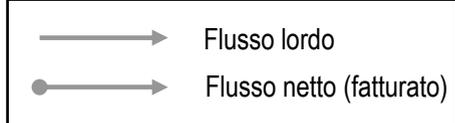
²⁴ Plaut Economics: Bedeutung der Pharmaindustrie für die Schweiz, Agosto 2005, p. 31

²⁵ BAK: globale und kontinentale Erreichbarkeit: Resultate der Modellerweiterung, Basilea Settembre 2005.

²⁶ UFS, Istituto di geografia dell'Università di Zurigo: Soziokulturelle Unterschiede in der Schweiz, Neuchâtel 2005, p. 54.



Resto della Svizzera /
estero



Regione alpina