

07.025

**Messaggio
relativo al programma pluriennale della Confederazione
2008–2015 concernente l’attuazione della Nuova
politica regionale (NPR) e il suo finanziamento**

del 28 febbraio 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale che definisce il programma pluriennale della Confederazione 2008–2015 concernente l’attuazione della Nuova politica regionale (NPR) e un disegno di decreto federale concernente ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l’espressione della nostra alta considerazione.

28 febbraio 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Secondo gli articoli 14 e 22 della legge federale del 6 ottobre 2006 sulla politica regionale, l'Assemblea federale stabilisce in un programma pluriennale, su un periodo di otto anni, le priorità e i contenuti promozionali della politica regionale, nonché le misure di accompagnamento. Essa stabilisce inoltre un limite di spesa limitato a un periodo di otto anni per ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale.

Nel disegno di decreto federale che definisce il programma pluriennale, le priorità della promozione diretta vengono in primo luogo stabilite su sistemi industriali a valore aggiunto e orientati all'esportazione, nonché sul sostegno al cambiamento strutturale nel settore del turismo. In secondo luogo, e sussidiariamente alle pertinenti politiche settoriali, risultano interessanti strutture produttive e di prestazioni di servizio fondate su risorse specifiche alle regioni montane e alle aree rurali: energia, economia agraria, formazione.

La definizione di contenuti promozionali e regole di selezione per le convenzioni di programma Confederazione-Cantoni deve garantire che l'attuazione della politica regionale avvenga secondo criteri di economia di mercato.

Con le misure di accompagnamento si mira a:

- *costituire sinergie tra la politica regionale e ulteriori compiti della Confederazione con effetti sullo sviluppo del territorio;*
- *sostenere in maniera professionale l'impiego delle misure a tutti i livelli e rendere misurabili gli effetti, tra cui la qualificazione degli attori regionali, il trasferimento e la valorizzazione del sapere e un sistema di indicatori.*

Pur se la definizione di priorità da parte della Confederazione dovrebbe concretare le disposizioni di legge in vista dell'attuazione nei prossimi anni, alla normativa nel dettaglio sono tuttavia posti limiti in quanto occorre tenere conto delle differenti strutture tra Arco alpino e Arco giurassiano nonché tra Lago di Costanza e Bacino Lemnico. Occorre quindi accordare margini di manovra ai Cantoni affinché possano stabilire proprie priorità assieme alle loro regioni.

I direttori cantonali dell'economia pubblica hanno collaborato al progetto relativo al presente programma. Il criterio più importante per la selezione delle priorità tematiche e delle misure relative al periodo promozionale di otto anni è costituito dal principio «base d'esportazione». Tutte le attività inerenti all'attuazione del programma pluriennale forniranno un contributo diretto o indiretto per consolidare le regioni quali ubicazioni per prestazioni economiche orientate all'esportazione, intendendosi per esportazione il trasferimento delle prestazioni a partire dalla regione, dal Cantone o dalla Svizzera.

Con il disegno di decreto federale concernente ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale si chiede un limite di spesa di 230 milioni di franchi per il periodo di programma. Assieme agli ammortamenti risultanti dai prestiti LIM, questi nuovi conferimenti costituiranno la base affinché le prestazioni finanziarie inerenti alla politica regionale possano essere portate avanti all'incirca al livello attuale e nel contempo si possa puntare al mantenimento del valore del fondo a lungo termine. Le spese annuali medie vanno limitate di conseguenza. È altresì fatta richiesta di finanziare mediante il credito il fabbisogno supplementare di due posti durante il periodo di programma.

Indice

Compendio	2236
Abbreviazioni	2241
1 Situazione iniziale	2242
1.1 Obiettivo e principi della Nuova politica regionale	2243
1.2 Componenti della NPR	2243
1.3 Campo di applicazione territoriale	2244
1.4 Motivazione e punti d'approccio della politica regionale orientata all'innovazione e alla produzione di valore aggiunto	2245
1.4.1 Principio «base d'esportazione»	2245
1.4.2 Promozione dell'innovazione e dell'imprenditorialità	2245
1.4.3 Cooperazione transfrontaliera	2246
1.4.4 Misure di accompagnamento	2247
2 Programma pluriennale di politica regionale della Confederazione 2008–2015	2248
2.1 Punti d'approccio e criteri generali	2248
2.1.1 Determinazione del quadro generale	2248
2.1.2 Idee guida	2248
2.1.3 Tre ulteriori regole di selezione	2250
2.2 Componente 1	2251
2.2.1 Panoramica	2251
2.2.1.1 Priorità promozionali territoriali	2251
2.2.1.2 Priorità promozionali tematiche	2252
2.2.1.3 Contenuti promozionali	2254
2.2.1.4 Panoramica delle priorità tematiche e territoriali	2254
2.2.2 Priorità promozionali tematiche nel dettaglio	2256
2.2.2.1 Industria	2256
2.2.2.2 Turismo	2256
2.2.2.3 Formazione e salute	2258
2.2.2.4 Energia	2259
2.2.2.5 Risorse naturali	2259
2.2.2.6 Economia agricola	2260
2.2.3 Contenuti promozionali	2261
2.2.3.1 Ambito preconcorsuale	2261
2.2.3.2 Ambito sovraziendale	2261
2.2.3.3 Infrastrutture orientate alla produzione di valore aggiunto	2262
2.2.3.4 Interconnessioni interregionali e internazionali	2262
2.2.3.5 Istituzioni e riforme istituzionali	2263
2.3 Componente 2	2264
2.3.1 Panoramica	2264
2.3.2 Due orientamenti	2265
2.3.3 Politiche settoriali di particolare rilevanza per le regioni	2266
2.3.3.1 Sviluppo territoriale	2266
2.3.3.2 Trasmissione di capacità e sapere per il successo economico	2266

2.3.3.3 Politiche settoriali potenzialmente atte a generare programmi di promozione comuni con la politica regionale	2267
2.3.4 Aree a basso potenziale	2269
2.3.5 Partecipazione alle iniziative transnazionali nel quadro della politica europea di coesione economica e sociale	2270
2.3.6 Cooperazione tra la NPR e la politica degli agglomerati	2271
2.4 Componente 3	2271
2.4.1 Obiettivi	2271
2.4.2 Principi	2272
2.4.3 Strategie	2272
2.4.4 Ruolo dei partecipanti	2273
2.4.5 Strumenti della gestione delle conoscenze	2273
2.4.5.1 Panoramica	2273
2.4.5.2 I singoli strumenti	2274
2.4.6 Tappe dei lavori	2276
2.5 Conseguenze finanziarie, finanziamento, ripartizione indicativa dei fondi	2277
2.5.1 Fondo per lo sviluppo regionale: tetto di spesa, ulteriori conferimenti	2277
2.5.2 Ripartizione indicativa dei fondi tra le tre componenti	2277
2.6 Attuazione a livello cantonale	2278
2.6.1 Programma pluriennale della Confederazione e programmi cantonali d'attuazione	2278
2.6.2 Strategie cantonali di sviluppo economico e programmi cantonali d'attuazione	2279
2.6.3 Presupposti per il progetto	2280
2.6.4 Armonizzazione con la pianificazione direttrice	2283
2.6.5 Sostenibilità	2283
2.7 Controlling e valutazione	2284
2.7.1 Uno strumento di gestione per la Confederazione e i Cantoni	2284
2.7.2 Modello di analisi delle conseguenze dell'azione statale	2285
2.7.3 Fasi della realizzazione	2286
3 Commento ai decreti federali	2286
3.1.1 Decreto federale che definisce il programma pluriennale della Confederazione 2008–2015 concernente l'attuazione della Nuova politica regionale (NPR)	2286
3.2 Decreto federale concernente ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale	2287
4 Ripercussioni	2288
4.1 Per la Confederazione	2288
4.2 Per i Cantoni e i Comuni	2289
4.3 Per l'economia	2290
4.4 Per la sostenibilità	2291

5 Rapporto con il programma di legislatura	2291
6 Aspetti giuridici	2291
6.1 Costituzionalità e legalità, forma dell'atto	2291
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	2292
6.3 Subordinazione al freno alle spese	2292
Allegato	
Esempi concreti	2293
Decreto federale che definisce il programma pluriennale della Confederazione 2008–2015 concernente l'attuazione della Nuova politica regionale (NPR) (Disegno)	2307
Decreto federale concernente ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale (Disegno)	2309

Abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
CAT	Conferenza della Confederazione sull'assetto del territorio
CISvS	Comitato interdepartimentale sullo sviluppo sostenibile
COSEREG	Conferenza dei segretari delle regioni di montagna svizzera
Cost.	Costituzione federale
CTA	Conferenza tripartita degli agglomerati
CTI	Commissione della tecnologia e dell'innovazione
IDEKOWI	Gruppo di contatto interdepartimentale «Verifica dell'impatto territoriale»
LAgr	Legge sull'agricoltura
LIM	Legge federale del 21 marzo 1997 sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane
LPN	Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio
MoU	Memorandum of understanding
NCB	<i>Nano-Cluster Bodensee</i>
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni
NPR	Nuova politica regionale
PFL	Politecnico federale di Losanna
PFZ	Politecnico federale di Zurigo
PMI	Piccole e medie imprese
PP	Programma pluriennale
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
ÖROK	Oesterreichische Raumordnungskonferenz (Conferenza austriaca sull'assetto del territorio)
RIS	Regional Innovation Strategy – Strategie regionali per l'innovazione
ROR	Consiglio per l'assetto del territorio
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SER	Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca
TST	Trasferimento del sapere e della tecnologia
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFFT	Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia
UE	Unione europea
UST	Ufficio federale di statistica
VDS	Valutazione della sostenibilità

Messaggio

1 Situazione iniziale

Il 6 ottobre 2006 l'Assemblea federale ha adottato la legge federale sulla politica regionale. Visti gli articoli 13, 14 e 22 di detta legge, il nostro Collegio sottopone ora in una ulteriore fase alle Camere federali il disegno relativo al programma pluriennale 2008–2015 (PP 2008) per l'attuazione della politica regionale, nonché il decreto federale che definisce il programma pluriennale e la richiesta di credito, gli ultimi due sotto forma di disegno di decreto federale semplice.

Con l'approvazione del progetto l'Assemblea federale decide:

- le priorità e i contenuti promozionali della politica regionale dal profilo materiale e territoriale,
- le priorità delle misure di accompagnamento di cui all'articolo 13 della legge e
- un limite di spesa limitato a otto anni per i conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale.

Le basi del programma pluriennale sono state approntate da un gruppo di lavoro della SECO e da rappresentanti delle direzioni cantonali dell'economia pubblica, con il sostegno di esperti esterni.¹ La fruttuosa collaborazione con i Cantoni mostra che il presente programma aiuterà a orientarsi anche nei programmi d'attuazione dei Cantoni.

Il programma pluriennale è un primo passo verso l'attuazione concreta della politica regionale. Siccome, secondo le disposizioni di legge, i veri e propri programmi d'attuazione vanno definiti dai Cantoni e dalle regioni, occorre lasciare margini di manovra che consentano ai Cantoni di allinearsi alle loro strutture e sfide specifiche. Per gli ulteriori processi d'attuazione la Confederazione porrà l'accento sulla negoziazione e sulla determinazione di convenzioni di programma con i Cantoni nonché sull'accompagnamento e la valutazione della realizzazione.

Pur se in relazione con la nozione di sistemi a valore aggiunto regionali devono essere menzionati l'industria, il turismo, l'agricoltura o l'industria energetica, con il programma pluriennale non si intende né avviare una politica industriale né fare concorrenza alle politiche settoriali. Le idee guida (n. 2.1.2) e le regole di selezione (n. 2.1.3) mostrano che non entra in linea di conto la promozione di singole imprese e che gli strumenti di politica regionale devono essere impiegati nei settori che non sono già coperti da altri compiti della Confederazione.

¹ BHP Hanser und Partner AG; Mehrjahresprogramm 2008–2015 zur Umsetzung der Regionalpolitik des Bundes, Zurigo, luglio 2006; IDT-HSG: Machbarkeitsstudie Wissensmanagement Regionalentwicklung Schweiz, San Gallo, aprile 2005, e Kurzbericht Ausrichtung 3: Wissensmanagement Regionalentwicklung Schweiz, San Gallo, maggio 2006.

1.1 Obiettivo e principi della Nuova politica regionale

Con la nuova concezione della politica regionale (NPR) si compie un vero e proprio cambiamento di paradigma. Finora in primo piano vi erano l'eliminazione delle disparità e la costituzione di sufficienti basi vitali, con l'obiettivo di evitare l'esodo dalle regioni montane e periferiche (⇒ principio della redistribuzione). La politica regionale portata avanti sinora ha senza dubbio consentito di migliorare l'attrattiva abitativa nelle relative regioni, mentre si è dovuto constatare che sono relativamente pochi i progetti con impulsi alla crescita duraturi che hanno potuto essere attuati. Nel frattempo gli obiettivi di redistribuzione sono stati ripresi da altre misure politiche (ad es. NPC). Le regioni montane e periferiche continuano però a presentare una competitività economica debole rispetto alla media svizzera.

Perciò, con la nuova legge, l'obiettivo della futura politica regionale è stato puntato sullo stimolo dell'innovazione, sulla produzione di valore aggiunto e sul miglioramento della competitività di singole regioni (regioni montane, altre aree rurali e regioni di frontiera) al fine di contribuire a creare e mantenere posti di lavoro nelle regioni che beneficiano di aiuti finanziari (⇒ principio della crescita). In tal modo la NPR intende anche contribuire indirettamente a mantenere un insediamento decentrato e a eliminare le disparità regionali.

A questo scopo la NPR segue cinque *principi*:

- 1) le esigenze dello sviluppo sostenibile sono prese in considerazione;
- 2) le regioni sviluppano proprie iniziative, volte a incrementare la loro concorrenzialità e la loro produzione di valore aggiunto;
- 3) i centri regionali sono i motori dello sviluppo.
- 4) i Cantoni sono i principali interlocutori della Confederazione e assicurano la collaborazione con le regioni;
- 5) i servizi federali collaborano strettamente tra loro, nonché con istituzioni e organizzazioni svizzere ed estere.

1.2 Componenti della NPR

Al centro della NPR vi sono pertanto le tre componenti, ovvero i tre campi d'azione seguenti:²

Componente 1: stimolare l'innovazione, generare valore aggiunto e migliorare la competitività nelle regioni

Questa componente comprende in primo luogo la promozione diretta di iniziative, progetti, programmi e progetti infrastrutturali. Gli attori principali sono i Cantoni e le regioni. L'imprenditorialità, la forza innovativa e i sistemi a valore aggiunto costituiscono i tre fattori chiave per aumentare la competitività regionale e migliorare la capacità di adeguamento al cambiamento strutturale.

² FF 2006 248 segg.

Componente 2: cooperazione e sinergie tra politica regionale e politiche settoriali

La componente 2 serve a rafforzare la cooperazione e lo sfruttamento di sinergie tra la politica regionale e le politiche settoriali di incidenza territoriale a livello della Confederazione, in particolare le politiche in materia di innovazione, formazione, agricoltura, ambiente, turismo e PMI nonché a promuovere la piazza economica. La componente 2 dovrà sostenere gli sforzi dei Cantoni e delle regioni conformemente alla componente 1.

Componente 3: sistema di conoscenze volto a promuovere lo sviluppo regionale e qualificazione della gestione delle regioni

Secondo tale componente deve essere istituito e gestito un sistema di conoscenze integrato in materia di sviluppo regionale e devono essere formati e perfezionati in modo sistematico gli attori competenti nel campo della gestione delle regioni. La terza componente è perciò di natura accompagnatoria e serve ad agevolare l'attuazione delle altre due componenti.

1.3 Campo di applicazione territoriale

La legge federale sulla politica regionale definisce due tipi di aree che dovrebbero essere sostenute dagli strumenti di politica regionale: in primo luogo le regioni partecipanti alla politica di collaborazione territoriale europea, in secondo luogo la zona che presenta in parte preponderante problemi e potenzialità di sviluppo specifici alle regioni montane e alle altre aree rurali.

In particolare per la seconda categoria di aree la legge stabilisce un *approccio orientato all'impatto territoriale*, così da tenere conto delle interdipendenze geografiche funzionali. Le zone periferiche devono potere sfruttare meglio il dinamismo economico di centri di ogni ordine di grandezza. Vengono promossi partenariati. La legge prevede che il nostro Collegio stabilisca questa zona insieme con i Cantoni.

I direttori cantonali dell'economia pubblica collaborano attualmente all'elaborazione della relativa ordinanza. Dalle esperienze sfavorevoli del passato è stato tratto l'insegnamento che il bacino di incidenza geografica viene definito al meglio con criteri il più possibile semplici. Perciò è stata scelta la seguente procedura a due livelli per designare le zone d'impatto territoriale:

- un risultato della consultazione sulla nuova legge federale nel 2004 è stato che gli agglomerati maggiori non devono rientrare nella NPR, per cui vengono esclusi i cinque maggiori agglomerati secondo la statistica dell'UST, ossia Zurigo, Basilea, Berna, Losanna e Ginevra;
- conformemente alla tipologia di aree dell'OCSE, già alla base della delimitazione delle aree rurali per Regio Plus, diversi Cantoni (AG, BL, BS, GE, SO, ZG e ZH) vanno classificati come urbani rispetto al criterio della densità di insediamento, senza essere esclusi fin dall'inizio dalla promozione; essi devono tuttavia dimostrare alla Confederazione, nel quadro delle loro richieste programmatiche, che l'effetto dei mezzi impiegati è previsto nelle regioni confrontate alle tipiche sfide strutturali delle aree rurali e delle regioni mon-

tane. Esempi ipotizzabili sono: il Giura argoviese, l'*oberes Baselbiet*, le attuali regioni LIM di Thal (SO) e dello *Zürcher Berggebiet* ecc.

1.4 Motivazione e punti d'approccio della politica regionale orientata all'innovazione e alla produzione di valore aggiunto

1.4.1 Principio «base d'esportazione»

Il modello esplicativo di economia regionale del principio «base d'esportazione» parte dal presupposto che il benessere e anche il potenziale di sviluppo di una regione sono determinati dalle attività economiche che elaborano valore aggiunto generato esportando beni e prestazioni di servizio da tali regioni verso altre regioni o altri Cantoni, o anche verso l'estero.

Indagini empiriche nell'Arco alpino svizzero³ hanno mostrato negli ultimi anni che dette regioni possono partecipare alla crescita generale soltanto qualora le loro imprese siano fortemente orientate alla domanda dei mercati sovra regionali e internazionali e siano competitive su tali mercati. I settori economici a orientamento regionale dipendono dalla forza trainante delle esportazioni.

Nel quadro della collaborazione tra la SECO e i Cantoni, che ha preceduto il presente messaggio, questo approccio è stato perciò scelto quale criterio principale per la selezione di programmi e misure. Le attività messe a fuoco dalla promozione in virtù della NPR sono orientate al miglioramento della competitività e della capacità d'esportazione di imprese e intere regioni.

Naturalmente con la NPR si tratta di migliorare i fattori legati alla piazza economica e le condizioni quadro nelle regioni, e non di un sostegno diretto alle aziende di esportazione. Campi tematici quali il marketing della piazza economica e la promozione dell'esportazione sono coperti da altri settori della promozione della piazza economica della Confederazione, ad esempio da Piazza economica: Svizzera, dall'OSEC o da Svizzera Turismo. La politica regionale non si occupa della commercializzazione, bensì dello sviluppo di piazze economiche competitive.

1.4.2 Promozione dell'innovazione e dell'imprenditorialità

Al di là di tutti i sistemi a valore aggiunto orientati all'esportazione, le regioni montane e le altre aree rurali presentano difficoltà riguardo ai due fattori legati alla piazza economica, ossia *lavoro* (insufficiente disponibilità di manodopera qualificata, quota di reddito più bassa, economia strutturata in piccole aziende ecc.) e *capitale* (accesso difficoltoso al capitale di terzi, mancanza di capitale proprio ecc.). Assieme alla bassa densità di insediamento, *gli ostacoli per l'imprenditorialità e l'innovazione sono maggiori che nei grossi centri.*

³ Promosse in particolare dal prof. Peter Rieder al PF di Zurigo e pubblicate ad esempio in: Buser, Benjamin, Regionale Wirtschaftskreisläufe und regionale Wachstumspolitik, Diss. ETH Nr. 15 924, Zurigo, aprile 2005.

Mentre le politiche settoriali devono occuparsi di gran parte delle difficoltà tecniche, la NPR integrativa intende, da un lato, abbassare gli ostacoli per l'innovazione e l'imprenditorialità e, dall'altro, sostenere nel loro operato gli attori a orientamento innovativo e imprenditoriale.⁴ Essa è destinata a garantire il trasferimento del sapere dagli istituti tecnologici e di formazione di punta alle regioni. In primo piano per la politica regionale vi sono la promozione di progetti e istituzioni del trasferimento del sapere e progetti che aumentano la disponibilità ricettiva (per il sapere) delle imprese e della popolazione.

Le esperienze fatte con i progetti pilota per la Nuova politica regionale, avviati dalla SECO nel 2003, portano alle seguenti conclusioni:⁵

- il sostanziale orientamento della politica regionale all'imprenditorialità, all'innovazione e ai sistemi a valore aggiunto si conferma sensato e fattibile;
- questo nuovo orientamento della promozione pone grandi esigenze ai Cantoni. In particolare nella fase negoziale dei programmi di attuazione si tratta di porre i paletti dialogando affinché vengano presentati progetti di elevata qualità;
- con la NPR è possibile creare viepiù incentivi per la collaborazione ad ampio raggio. Si è già fatto varie volte uso della collaborazione con i centri urbani. La definizione congiunta di progetti sovracantonali è invece impegnativa. Simili progetti dovrebbero in primo luogo partire dalla conferenze dei Governi delle diverse parti del Paese;
- un programma di attuazione cantonale rispetta più facilmente gli obiettivi della politica regionale se deriva direttamente da una strategia di sviluppo economico per la relativa zona (cfr. n. 2.6.2). Per garantire un'elevata accettazione dei progetti e quindi un'alta realizzabilità, le strategie di base dovrebbero avere un sostegno politico.

1.4.3 Cooperazione transfrontaliera

La tradizionale promozione delle regioni montane e delle aree rurali era ed è organizzabile in maniera ampiamente autonoma dalla Confederazione e dai Cantoni. L'assai più recente promozione della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale dipende invece dalle misure giuridiche e processuali dell'UE e degli Stati con noi confinanti. Riunire questi due ambiti risulta una sfida particolare per l'attuazione della NPR.

Le regioni di frontiera comprendono due tipi di aree molto differenti. Da un lato vi sono centri urbani, per le dimensioni svizzere, quali Basilea e Ginevra e, dall'altro, regioni quali la Val Mustair, il Giura o la valle del Reno, che nel contempo sono anche parte delle regioni montane ovvero delle altre aree rurali.

Poiché i programmi regionali devono essere coordinati con partner esteri, si aggiungono ulteriori criteri non influenzabili dalla Svizzera: sistemi politici differenti, scadenziari differenti, normative UE ecc.

⁴ Questa politica regionale orientata all'innovazione viene raccomandata anche dall'OCSE nel suo rapporto di verifica sullo sviluppo territoriale in Svizzera: OECD, Prüfbericht Raumentwicklung Schweiz, Parigi, 2002.

⁵ SECO, Rapporto intermedio progetti pilota NPR, Berna, luglio 2006.

Le Camere federali hanno chiaramente segnalato durante la procedura parlamentare relativa alla legge federale che l'attuazione della NPR deve tenere conto di queste particolarità. Solamente così i partecipanti svizzeri potranno prendere parte ai programmi quali partner a pieno titolo.

Grazie alla flessibilità delle leggi federali è possibile considerare le esigenze della cooperazione transfrontaliera. Tuttavia, una relativa prassi non può mettere in dubbio gli obiettivi principali della NPR: l'obiettivo promozionale dell'aumento della competitività regionale e quello operativo di procedure amministrative il più possibile semplici e integrate. I Cantoni devono fornirvi un contributo pari a quello della Confederazione, facendo sì che i loro programmi nazionali e transfrontalieri siano armonizzati sia dal profilo del contenuto sia da quello delle competenze amministrative.

1.4.4 Misure di accompagnamento

La componente 2 della NPR (cfr. n. 1.2) è parte delle misure di accompagnamento di cui all'articolo 13 della legge federale sulla politica regionale e ha per obiettivo soprattutto di sfruttare maggiormente le sinergie fra i compiti della Confederazione con effetti sul territorio. Poiché la NPR ha carattere sussidiario, la componente 2 non ha una funzione autonoma, bensì sostiene gli sforzi dei Cantoni e delle regioni. In questo ruolo possono però certamente essere avviate anche iniziative della Confederazione. Un esempio è l'attuale partecipazione della politica regionale all'iniziativa CTI/TST.

Anche in questo ambito del coordinamento orizzontale dal 2003 è stato possibile raccogliere esperienze con operazioni pilota, che si possono riassumere come segue:

- è stato possibile attuare una serie di progetti con un cofinanziamento di diversi uffici federali.⁶ Nonostante un'efficace collaborazione a livello progettuale, si rivela complesso istituzionalizzarla, ad esempio costituendo un collettore di finanziamento comune;
- per una collaborazione efficiente è in primo luogo determinante la volontà di cooperare dei rappresentanti dei diversi uffici federali. Si tratta quindi, nel quadro della funzione di coordinamento, di garantire mediante la costante cura dei contatti un'elevata connessione tra gli uffici federali.

Conseguenze per l'attuazione della componente 2:

- la stretta collaborazione apporta sinergie soprattutto là dove vi è un'armonia sugli obiettivi tra politica regionale e una parte della relativa politica settoriale;
- in base all'impostazione della NPR quale politica improntata all'innovazione, possono sorgere sovrapposizioni con programmi di politica settoriale (ad es. programma «Inno Tour», programma «Legno 21»). Si tratta quindi di disciplinare i punti di contatto e la gestione degli stessi con simili elementi politici. In questo contesto occorre segnalare anche la rete a livello federale

⁶ Ad es. Regionsanalyse: Abklärung der Anwendungsmöglichkeiten für regionale Entwicklungsprojekte (UFAG/SECO), Nano Cluster Bodensee NCB (SECO/UFFT), RIS (SECO/UFFT).

Area Rurale che si interessa di questioni di coordinamento tra le politiche federali e nel farlo sonda anche nuove vie;

- anche nel quadro delle misure di accompagnamento le risorse sono limitate. Si tratta quindi di concentrarsi su priorità promettenti che nel contempo rappresentano sfide essenziali della politica regionale;
- alle priorità andrebbe attribuito un certo effetto simbolico. Con programmi federali mirati si può sottolineare l'importanza delle priorità definite nella componente 1 (cfr. n. 2.3.3.3).

2 Programma pluriennale di politica regionale della Confederazione 2008–2015

2.1 Punti d'approccio e criteri generali

2.1.1 Determinazione del quadro generale

Concentrandosi su imprenditorialità, innovazione e produzione di valore aggiunto, l'obiettivo di promozione della Nuova politica regionale ha un orientamento più mirato ed è più circoscritto rispetto alla politica regionale portata avanti finora. Nel programma pluriennale della Confederazione 2008–2015 verranno ora concretate dal profilo del contenuto le componenti strategiche della NPR. I Cantoni hanno presentato le loro esigenze e tenuto conto anche di quelle delle loro regioni. Il programma pluriennale della Confederazione definisce il quadro per i programmi di attuazione cantonali che a loro volta contengono gli obiettivi specifici al Cantone dello sviluppo regionale e relative strategie.

Le principali regioni geografiche della Svizzera (Giura, Altipiano, Alpi), i singoli Cantoni e le altre regioni presentano premesse e potenziali strutturali differenti. Oltre alla struttura economica, contano anche fattori quali accesso, cultura o lingua. Il programma pluriennale della Confederazione non può intralciare lo sfruttamento dei potenziali regionali specifici con direttive *top-down* troppo rigide. Nel programma pluriennale le priorità sono perciò fissate in modo determinante scegliendo il principio «base d'esportazione». In tale ambito, che rappresenta una grande esigenza, i Cantoni devono potere fissare proprie priorità.

2.1.2 Idee guida

Per definire le priorità e i contenuti promozionali del programma pluriennale si applicano le seguenti idee guida:

Evitare distorsioni della concorrenza

La NPR non deve portare a distorsioni della concorrenza. I mezzi della NPR vanno perciò impiegati, da una parte, nell'ambito preconcorsenziale e, dall'altra, nell'ambito sovraziendale.

Condizioni quadro favorevoli all'imprenditorialità

Agli imprenditori incombe una funzione centrale per la capacità innovativa e lo sviluppo economico di una regione. La politica regionale aiuta a creare condizioni quadro favorevoli per l'attività innovativa degli imprenditori.

Innovazione non soltanto nell'economia, bensì anche nello Stato

Nell'ambito della NPR lo Stato (Comune, Cantone, Confederazione) è responsabile innanzitutto delle condizioni quadro e dei presupposti inerenti alla piazza economica. Un cambiamento strutturale efficace esige capacità d'adeguamento e innovazione anche in ambito istituzionale.

Auspicati partenariati insoliti

Per realizzare innovazioni occorre superare modelli concettuali e di comportamento classici. Partenariati insoliti sono un mezzo ipotizzabile per ottenere nuove conoscenze e ovviare alla «cecità aziendale». La NPR deve sostenere anche simili cooperazioni (ad es. Comuni con Swisscom, PF con PMI, Microsoft con la Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione, interconnessioni internazionali).

Pensare ad ampio raggio

Spesso l'innovazione nasce quando vi partecipano partner che operano in contesti differenti. Inoltre spesso nuove esigenze e idee si formano nelle zone di concentrazione urbana e vi si affermano anche più rapidamente. La NPR sostiene perciò progetti che perseguono un approccio ad ampio raggio, come ad esempio partenariati città-campagna o le interconnessioni internazionali con istituti e imprese di punta.

Migliorare i presupposti per valorizzare il sapere – coinvolgere diverse fasce d'età

In futuro la politica regionale dovrà badare maggiormente a rendere gli attori nelle regioni capaci di valorizzare le nuove conoscenze. L'esperienza insegna che i giovani sono i più ricettivi verso i nuovi sviluppi tecnologici e sociali. Le possibilità di successo della promozione dell'innovazione crescono se essa inizia dai giovani. Il ritmo dello sviluppo regionale verrà invece determinato ancora per un po' di tempo da imprenditori e autorità da tempo attivi in questi campi. Anche per questo gruppo devono essere rese possibili attività che aiutino ad ancorare nella consapevolezza regionale l'approccio della NPR.

Sfruttare il know-how della manodopera altamente qualificata emigrata

Studi mostrano che le regioni montane sono confrontate a una forte emigrazione di manodopera altamente qualificata. Sebbene il ritorno di gran parte di queste persone sia difficilmente realizzabile, si può per lo meno provare a sfruttarne maggiormente il know-how per suddette regioni.

Puntare sull'effetto simbolico

La scelta di iniziative e progetti e la definizione di programmi d'attuazione pone grandi esigenze alla Confederazione e ai Cantoni. Progetti adatti dall'effetto simbolico contribuiscono a fissare uno standard elevato della politica regionale.

2.1.3 Tre ulteriori regole di selezione

Il programma pluriennale deve tra l'altro contribuire a garantire un *impiego efficace ed efficiente* dei mezzi della Confederazione. Affinché le priorità promozionali corrispondano a questi criteri, per la loro selezione sono state stabilite le seguenti regole supplementari nei programmi d'attuazione cantonali e nelle convenzioni di programma:

**Regola 1:
coprire le sfide fondamentali delle regioni montane, delle altre aree rurali e delle regioni di frontiera**

Contrariamente alla politica regionale condotta finora, che puntava primariamente a eliminare le disparità regionali con strumenti di perequazione, la NPR va intesa quale *accompagnatrice del cambiamento strutturale («enabling»)*.⁷ Si tratta perciò di riconoscere le sfide fondamentali per migliorare la competitività delle regioni obiettivo e di orientare le priorità promozionali in modo tale che le sfide – attive e non frenanti – possano essere vinte con misure adeguate.

**Regola 2:
considerare i sistemi a valore aggiunto predominanti nelle varie regioni conformemente al principio «base d'esportazione»**

Nella scelta tematica dei sistemi a valore aggiunto si tratta di puntare su quelli che fungono da motore per l'economia pubblica. Si tratta di sistemi a valore aggiunto orientati all'esportazione che consentono una crescita, da un lato, mediante l'esportazione di prestazioni sovragionale, sovracantonale o internazionale e, dall'altro, mediante l'acquisizione regionale di prestazioni di fornitura. Maggiore risulta l'effetto moltiplicatore regionale e più è adeguato il sistema a valore aggiunto per la promozione mediante la politica regionale. Se una regione dispone di simili sistemi a valore aggiunto orientati all'esportazione, ciò può essere inoltre visto quale indicatore per specifici vantaggi di localizzazione della regione in determinati settori.

Regola 3: considerare le realtà del mercato e quindi i potenziali

Poiché nelle regioni rurali proprio i sistemi a valore aggiunto orientati all'esportazione sovente sono confrontati a notevoli processi di adeguamento strutturale, nella promozione occorre verificare fino a che punto i progetti contribuiscono a uno sviluppo economico sostenibile. Anche se negli investimenti imprenditoriali non è mai possibile conseguire la sicurezza assoluta, si tratta tuttavia di utilizzare i mezzi per i progetti che corrispondono alle evidenti tendenze economiche e che possono approfittare delle opportunità del mercato. Altrimenti è grande il pericolo di mantenimento artificioso delle strutture, di insuccessi e di delusioni.

La promozione dell'innovazione e dell'imprenditorialità presuppone una certa libertà e in parte progetti e idee non convenzionali. Perciò nel programma pluriennale 2008 non vengono intenzionalmente esclusi alcun tema o alcuna idea progettuale corrispondenti ai criteri di promozione fondamentali della politica regionale. Quali priorità vanno designati i temi che nell'ottica attuale fanno prevedere il maggior numero di progetti e ai quali va prestata particolare attenzione sulla base delle attuali sfide delle regioni montane, delle altre aree rurali e delle regioni di frontiera.

⁷ FF 2006 229

Il Consiglio per l'assetto del territorio (ROR) sottolinea in questo senso la necessità di una politica orientata alle realtà. Non si dovrebbero fissare incentivi per sviluppi non realistici. Si tratta altresì di integrare il mutamento demografico e l'invecchiamento nelle considerazioni strategiche. La penuria di manodopera qualificata che si delinea già oggi dovrebbe accentuare ulteriormente l'emigrazione in particolare dalle zone periferiche a debole potenziale verso i centri urbani. Inoltre il finanziamento dei costi di gestione e di manutenzione per le infrastrutture dovrebbe diventare sempre più difficile.

2.2 Componente 1

2.2.1 Panoramica

L'articolo 14 capoverso 1 lettera a della legge prevede che nel programma pluriennale si stabiliscano priorità e contenuti promozionali. In questo capitolo vengono illustrate le priorità e i contenuti promozionali a livello territoriale e tematico elaborati in collaborazione con i Cantoni.

Con le priorità promozionali territoriali si intende rispondere alla questione delle regioni della Svizzera (approccio ad ampio raggio) e delle parti di una regione (approccio a piccolo raggio) nelle quali debbono essere impiegati in primo luogo i mezzi di promozione della Confederazione (⇒ Dove si promuove?).

Con la nozione di priorità promozionali tematiche si intendono in primo luogo i sistemi a valore aggiunto da consolidare (⇒ Che cosa si promuove?).

Per i contenuti promozionali si stabilisce in quale forma deve avvenire la promozione, ossia si risponde alla questione del «come». Si concretano le regole del gioco per l'impiego degli strumenti esistenti.

2.2.1.1 Priorità promozionali territoriali

Approccio ad ampio raggio

Considerato l'approccio orientato all'impatto territoriale della politica regionale, per la promozione delle aree rurali e delle regioni montane si è rinunciato a una definizione della regione da promuovere corrispondente esattamente al Comune. La procedura per designare queste «zone d'impatto territoriale» è stata descritta nel numero 1.3.

Per la promozione della cooperazione transfrontaliera secondo l'articolo 6 della legge federale sulla politica regionale entra in considerazione l'intera Svizzera. Come finora, il maggior numero di progetti è da prevedere nei Cantoni di frontiera, i partner sono nei programmi regionali, operativi.⁸ Ma anche i rimanenti Cantoni possono partecipare a programmi e progetti interregionali con partner europei.

⁸ I Cantoni possono tuttavia collaborare con partner europei anche a livello interregionale. Della partecipazione di partner svizzeri a progetti transnazionali ci si occupa nel numero 2.3.5, poiché la promozione di progetti in questo ambito di massima ricade sotto la Componente 2. A questi progetti possono partecipare partner provenienti da tutti i Cantoni.

Approccio a piccolo raggio

Nell'ottica dell'approccio a piccolo raggio va considerato il principio 3 della legge federale sulla politica regionale, che recita: «i centri regionali sono i motori dello sviluppo». La politica regionale deve dispiegare i suoi effetti in modo decentrato a favore delle regioni montane, delle altre aree rurali e delle regioni di frontiera. A tale decentramento sono posti limiti in quanto deve esserci una massa critica di economia e popolazione nelle regioni per produrre impulsi duraturi. Occorre perciò concentrare gli sforzi di promozione sui centri regionali, rendendo possibili cooperazioni di partenariato fra questi ultimi e le rispettive zone circostanti.

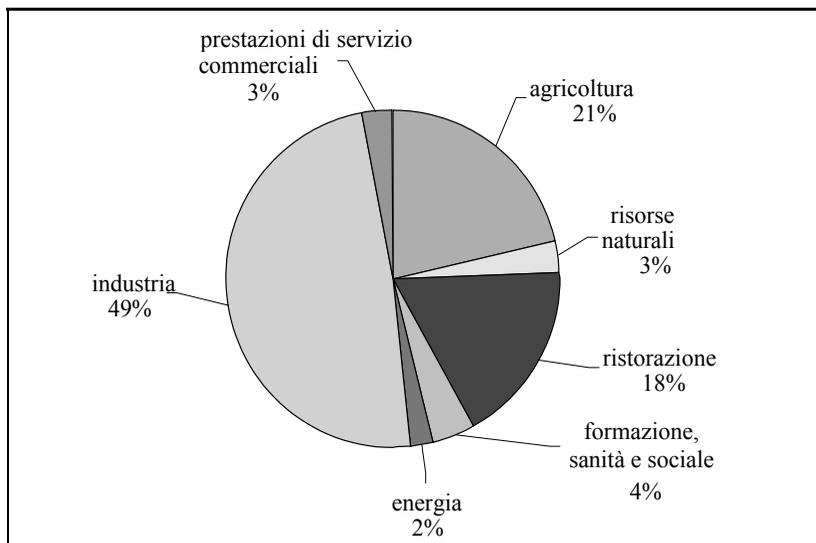
2.2.1.2 Priorità promozionali tematiche

Quali punti d'approccio per la promozione vi sono al centro i sistemi a valore aggiunto orientati all'esportazione nell'ottica regionale che fungono da motori dell'economia.

Nella figura 1, sulla scorta dell'occupazione (equivalenze di tempo pieno) e dell'orientamento all'esportazione, viene stimata l'importanza dei singoli sistemi a valore aggiunto per l'intera regione da promuovere. Ne risulta la grande importanza dell'industria, dell'industria del turismo (ristorazione) e dell'economia agraria.

Figura 1

Stima dell'importanza relativa dei singoli sistemi a valore aggiunto orientati all'esportazione per la zona primaria d'impatto territoriale della NPR⁹



⁹ La stima si basa sul numero di equivalenze di tempo pieno e su parametri per l'orientamento all'esportazione dei pertinenti rami principali.

In considerazione delle regole di selezione enunciate nel numero 2.1.3 e in base agli attuali sviluppi contestuali sono state tratte le seguenti *priorità tematiche*¹⁰ per i prossimi otto anni:

- interconnessione di *sistemi industriali a valore aggiunto* orientati all'exportazione per intensificare l'innovazione e la commercializzazione
- sostegno al cambiamento strutturale del *turismo*
- interconnessione e consolidamento di *imprese di formazione e imprese della sanità* organizzate secondo i principi dell'economia di mercato
- maggiore sfruttamento dei potenziali di esportazione del settore *energetico*
- aumento del valore aggiunto prodotto dallo sfruttamento delle *risorse naturali*
- aumento del valore aggiunto prodotto dall'*economia agricola* nei mercati aperti.

Siccome, a seconda della regione, a differenti sistemi a valore aggiunto orientati all'esportazione spetta il ruolo di motori dell'economia, la promozione di un determinato sistema a valore aggiunto è direttamente collegata alla pertinente zona. È ad esempio ovvio consolidare il sistema a valore aggiunto costituito dal turismo in una zona caratterizzata dal turismo e adatta soprattutto alla produzione di un valore aggiunto turistico. In una zona caratterizzata da sistemi industriali a valore aggiunto e adatta precipuamente a simili attività, vengono messi a fuoco progetti che consolidano i sistemi industriali a valore aggiunto. Se in una zona vi sono vari sistemi a valore aggiunto, la priorità promozionale va accordata al sistema che dispone dei maggiori potenziali di produzione di valore aggiunto. Inoltre, in una simile zona è ipotizzabile anche una promozione di sistemi a valore aggiunto che integrano il sistema principale.

Vi è da attendersi che una parte significativa dei progetti verrà attribuita alla priorità promozionale tematica del *trasferimento del sapere per sistemi industriali a valore aggiunto*. I motivi sono la grande importanza quantitativa di questi sistemi (circa il 50 % dei posti di lavoro legati all'esportazione nella zona primaria d'impatto territoriale della NPR) e la grande importanza della ricerca e dello sviluppo in questi sistemi a valore aggiunto.

Anche il cambiamento strutturale nel *turismo* dovrebbe avviare un numero significativo di progetti. I motivi sono la grande importanza che anche il turismo ha nell'Arco alpino e per i laghi prealpini (circa il 20 % dei posti di lavoro legati all'esportazione nella zona primaria d'impatto territoriale della NPR), le alternative economiche mancanti in molte regioni e l'elevata connessione tra economia ed enti pubblici. In particolare l'ultimo aspetto fa sì che si debba prevedere un numero proporzionalmente elevato di progetti infrastrutturali orientati alla produzione di valore aggiunto.

¹⁰ Le prestazioni di servizio commerciali non costituiscono una priorità del PP 2008, poiché di regola non rappresentano sistemi a valore aggiunto autonomi nelle regioni obiettivo della NPR, bensì proseguono unicamente le catene di valore aggiunto di industria, ristorazione, turismo, agricoltura ed economia forestale ecc. Sono parte integrante dei cosiddetti sistemi a valore aggiunto.

Le priorità promozionali *formazione/salute, energia, risorse naturali ed economia agraria* hanno un'importanza secondaria. Questi settori dovrebbero generare un numero esiguo di progetti. Da un lato, si tratta di campi d'attività centrali di politiche settoriali. Dall'altro, non sono chiaramente localizzabili a livello di zona.

2.2.1.3 Contenuti promozionali

A tutti i *contenuti promozionali* elencati di seguito spetta una *priorità di importanza simile*:

- *attività nel settore pre concorrenziale*
ad esempio ricerca e sviluppo, trasferimento del sapere, basi concettuali, fattori legati alla piazza economica «duri» e «morbidi»
- *attività nel settore sovraziendale*
ad esempio trasferimento del sapere, riforme istituzionali
- *infrastrutture volte a produrre valore aggiunto*
ad esempio accesso ad aree industriali, a centri di riabilitazione, a istituti di ricerca, ecc.
- *interconnessioni interregionali e internazionali*
promozione di progetti di partenariato attraverso le frontiere
- *istituzioni e riforme istituzionali*
ad esempio organizzazione dello Stato, gestione regionale, istituzioni del trasferimento del sapere.

Occorre attendersi un notevole numero di progetti, in particolare nel settore delle *interconnessioni interregionali e internazionali*, poiché in questo ambito sono riconoscibili molti approcci che conducono a un obiettivo e sembrano adatti per il sostegno statale. Proprio le zone periferiche possono trarre un profitto economico da simili cooperazioni, che sostengono anche il concetto funzionale dello spazio della NPR.

Di notevole significato è anche la costituzione di un *centro nevralgico* efficace per assistere progetti e iniziative della NPR, nonché il *trasferimento del sapere*. Il motivo è l'importanza di rendere gli attori capaci di raggiungere gli obiettivi dell'innovazione, dell'imprenditorialità e della competitività perseguiti con la NPR.

2.2.1.4 Panoramica delle priorità tematiche e territoriali

Nella figura 2 sono rappresentate le priorità e i contenuti promozionali tematici in ordine d'importanza, mentre nella figura 3 si attribuiscono priorità promozionali territoriali a priorità promozionali tematiche. Si prevede che la NPR possa avviare attività autonome soprattutto riguardo ai sistemi industriali a valore aggiunto e turistici. Perciò questi settori vengono promossi in prima priorità, vale a dire che vi è previsto un impiego di mezzi percentualmente maggiore. Per quanto riguarda le altre priorità promozionali, la politica regionale si attiva unicamente per accompagnare le politiche settoriali, ossia l'impiego di mezzi ha un'importanza secondaria .

Priorità e contenuti promozionali tematici della NPR¹¹

Contenuti promozionali Priorità promozionali	Ambito preconcorsuale	Ambito sovraziondale	Infrastrutture orientate alla generazione di valore aggiunto	Interconnessioni interregionali e internazionali	Presupposti istituzionali per l'accompagnamento della NPR
	Trasferimento del sapere in sistemi a valore aggiunto industriali orientati all'esportazione				
Cambiamento strutturale nel turismo					
Imprese di formazione e della sanità organizzate secondo i principi dell'economia di mercato					
Potenziali dell'industria energetica					
Esplorazione delle risorse naturali					
Aumento del valore aggiunto generato dall'economia agraria nei mercati aperti					

Figura 3

Priorità promozionali tematiche e assegnazione territoriale sulla base dei sistemi a valore aggiunto predominanti

Priorità promozionali	Priorità territoriali sulla base dei sistemi di valore aggiunto predominanti
Trasferimento del sapere in sistemi a valore aggiunto industriali orientati all'esportazione	In tutte le aree rurali incl. regioni di frontiera e Giura, piuttosto puntualmente nell'Arco alpino
Cambiamento strutturale nel turismo	Primariamente nell'Arco alpino e nelle regioni dei laghi, puntualmente in altre regioni
Imprese di formazione e della sanità organizzate secondo i principi dell'economia di mercato	Puntualmente in tutte le zone rurali della Svizzera
Potenziali dell'industria energetica	Primariamente nell'Arco alpino, puntualmente anche in altre regioni
Esplorazione delle risorse naturali	Primariamente nelle regioni scarsamente popolate nell'Altipiano, nonché nel Giura e nell'Arco alpino
Aumento del valore aggiunto generato dall'economia agraria nei mercati aperti	Primariamente nella zona caratterizzata dall'agricoltura

¹¹ scuro = prima priorità, chiaro = seconda priorità

2.2.2 Priorità promozionali tematiche nel dettaglio

Le *priorità* vengono presentate in maniera più approfondita nei capitoli seguenti e illustrate con esempi concreti. Per ragioni di chiarezza gli *esempi concreti* sono tuttavia presentati in un *allegato* del messaggio.

2.2.2.1 Industria

Priorità promozionale: connessione di sistemi industriali a valore aggiunto orientati all'esportazione per aumentare l'intensità di innovazione e la capacità di commercializzazione (internazionale)

Una grande parte delle altre aree rurali in Svizzera è almeno parzialmente caratterizzata da industrie. Mentre la grande industria è situata piuttosto nelle zone urbane (ad es. Basilea, Argovia, Zurigo), nelle aree rurali (con alcune eccezioni) predomina una struttura di piccole e medie imprese industriali (orientate all'esportazione). Queste imprese sono spesso anche aziende fornitrici che occupano determinate nicchie di tecnologia o di processi. Rispetto alle grandi imprese, queste piccole e medie imprese possono permettersi solamente risorse limitate della ricerca e dello sviluppo. Perciò, per l'indispensabile innovazione costante esse dipendono in particolare da partner, siano essi acquirenti, scuole universitarie o concorrenti.

In tal senso la politica regionale può fornire un contributo sostenendo l'interconnessione tra attività di ricerca e attività di sviluppo in seno a questi sistemi industriali a valore aggiunto.

L'interconnessione prevede i seguenti orientamenti principali:

- *promozione del trasferimento del sapere tra università/scuole universitarie professionali e imprese nelle regioni montane, nelle altre aree rurali e nelle regioni di frontiera, partendo dalle esigenze delle imprese*
ad esempio: piattaforme per scambio di conoscenze e per progetti comuni;
- *miglioramento dell'accesso al mercato del lavoro per specialisti della tecnologia;*
- *sostegno all'interconnessione e al clustering in seno ai sistemi a valore aggiunto*
insediamento di istituti di ricerca e di formazione specifici/adatti, costituzione di una gestione di un centro nevralgico/cluster, creazione di basi concettuali per lo sviluppo di un centro nevralgico/cluster specifico;
- *creazione di premesse ottimali per la costituzione di imprese.*

2.2.2.2 Turismo

Priorità promozionale: sostegno al cambiamento strutturale nel turismo

Il turismo è il motore dell'economia predominante nelle regioni montane. In singole regioni fino al 70 per cento del prodotto interno lordo regionale è indotto direttamente o indirettamente dal turismo. Fino a oggi per una grande parte di queste regioni non si ravvisano alternative economiche valide.

Il mercato turistico globale presenta tassi di crescita effettivi e pronosticati elevati. Finora in Svizzera soltanto singole destinazioni turistiche approfittano di questo sviluppo. Lo sviluppo globale del mercato del turismo mostra però che sostanzialmente vi sono potenziali di valore aggiunto. La tradizionale economia turistica nelle Alpi e nelle Prealpi svizzere si trova nel bel mezzo di un cambiamento strutturale. Per potere sfruttare i potenziali di valore aggiunto fondamentalmente esistenti si tratta di portare avanti in modo coerente il cambiamento strutturale.

Il turismo è vincolato all'ubicazione e utilizza ampiamente i beni pubblici (ad es. il paesaggio). Di conseguenza in molte destinazioni turistiche l'interdipendenza tra economia e Stato è elevata. Per accelerare il cambiamento strutturale, a causa del concorso di circostanze esistente, spesso si chiede agli enti pubblici di creare i presupposti adeguati (ad es. mettere a disposizione superfici per erigere alberghi, autorizzazioni per collegamenti con località sciistiche).

La Nuova politica regionale può fornire un contributo sostenendo sforzi a favore del cambiamento strutturale. Nei prossimi anni dovrebbero predominare i seguenti orientamenti e approcci incentrati su progetti:

- *miglioramento dell'attrattiva delle regioni per investitori nazionali e internazionali*
migliorare i presupposti inerenti alla piazza economica per le aziende alberghiere;
- *innovazioni di prodotti comuni per potenziare l'attrattiva di intere destinazioni turistiche e ridurre i costi d'investimento e di gestione*
sviluppo congiunto di prodotti turistici conformi alle esigenze del mercato (ad es. bagni termali, aggregazioni di località sciistiche, impianti congressuali, campi da golf), sforzi di cooperazione e di fusioni di offerenti con dimensioni aziendali non ottimali;
- *semplificazione di strutture e istituzioni della cooperazione in destinazioni turistiche per ridurre gli ostacoli e i costi della cooperazione*
sistemare organizzazioni statali e semistatali a elevata interconnessione turistica (ad es. riforme comunali, organizzazioni del turismo);
- *cooperazione ad ampio raggio per migliorare l'inserimento di prodotti esistenti nell'offerta di singole destinazioni turistiche e rafforzamento della visibilità delle regioni turistiche sui mercati internazionali*
aggregazione di destinazioni turistiche, concentrazione di marchi cantonali o sovracantonali;
- *interconnessioni internazionali tra operatori del settore turistico (destinazioni), industria dei viaggi e industrie annesse per l'innovazione dei prodotti e dei processi*
chiarire la fattibilità per le innovazioni di prodotti; creare piattaforme di scambio di destinazioni turistiche, agenzie di viaggio, investitori e industria del tempo libero (ad es. fabbricanti di sci e di articoli sportivi);
- *consolidamento della cooperazione sovraziendale*
progetti di acquisizioni di capitali congiunte, progetti di sfruttamento congiunto delle risorse strategiche.

Questa priorità è attuata in stretto coordinamento con *Inno Tour*¹². Nel rispetto del principio della sussidiarietà, la NPR si occupa di azioni regionali che inoltre devono essere cofinanziate dai Cantoni. Inno Tour pone invece l'accento su programmi e progetti importanti per il turismo quale sistema a valore aggiunto dell'intera Svizzera.

2.2.2.3 Formazione e salute

Priorità promozionale: interconnessione e consolidamento di imprese di formazione e della sanità organizzate secondo i principi dell'economia di mercato

Sulla scia dell'accresciuta aspettativa di vita della popolazione e delle possibilità offerte dalla medicina, il mercato della salute presenta tassi di crescita costantemente elevati. Il mercato è caratterizzato dalle istituzioni statali, cui si aggiungono cliniche gestite secondo i principi dell'economia privata che si sono specializzate in determinate prestazioni di servizio e spesso occupano posizioni di punta nella loro attività principale. Negli ultimi anni si è potuta inoltre constatare un'internazionalizzazione della domanda di prestazioni sanitarie specializzate. Analogamente a quanto avviene nel settore della salute, in Svizzera vi è un certo numero di istituti di formazione specializzati che si rivolgono a una clientela internazionale. Gli istituti di formazione e le cliniche private hanno in comune il fatto di trovarsi spesso in siti interessanti dal profilo paesaggistico e di proporsi in combinazione con attività turistiche (ad es. Davos). In talune regioni questi sistemi a valore aggiunto offrono alternative economiche e opportunità occupazionali interessanti. Nelle regioni che dispongono di offerte adeguate, la popolazione può inoltre approfittare anch'essa di questi servizi medici (ad es. clinica infortunistica di punta, scuole medie riconosciute a livello internazionale).

La politica regionale può contribuire a rafforzare e mantenere queste istituzioni sostenendo gli sforzi di riorientamento delle offerte, in parte obsolete, e di cooperazione.

Al centro degli sforzi dei prossimi anni vi saranno verosimilmente i seguenti orientamenti:

- *riorientamento dei luoghi di cura tradizionali (ad es. cliniche di bellezza invece di sanatori);*
- *riorientamento dei collegi per soddisfare le attuali esigenze degli allievi nazionali/internazionali;*
- *interconnessione di offerte della salute e di formazione con offerte turistiche.*

¹² Legge federale del 10 ottobre 1997 che promuove l'innovazione e la collaborazione nel turismo; RS 935.22

2.2.2.4 Energia

Priorità promozionale: maggiore sfruttamento dei potenziali dell'esportazione di energia

L'esportazione di energia ha grande importanza per le regioni montane, ma anche per le zone rurali riguardo alla produzione di valore aggiunto e in particolare riguardo alle entrate degli enti pubblici.

Nei prossimi decenni, in tutto il mondo e in particolare in Europa ci si attende un'elevata dinamica nell'evoluzione degli impianti di produzione di energia. I motivi sono, tra l'altro, il rincaro a lungo termine del vettore energetico petrolio, la necessaria sostituzione delle centrali nucleari in Europa, il costante fabbisogno di energia nonostante gli sforzi di risparmio e le tasse di incentivazione sulle fonti energetiche fossili che migliorano la competitività degli altri vettori energetici (energia idrica, energia atomica, energia eolica, ecc.).

La Svizzera deve pertanto chiedersi se in futuro continuerà a produrre abbastanza elettricità o se il fabbisogno energetico dovrà essere coperto da importazioni. Nell'ottica dell'economia regionale è interessante in particolare la produzione di energia di punta rinnovabile per l'esportazione. In base alle attuali previsioni sullo sviluppo dei prezzi dell'elettricità dovrebbero essere interessanti anzitutto l'ottimizzazione e lo sviluppo dell'energia idrica e la costruzione di centrali a gas.

Le regioni nella zona interessata dalla NPR dispongono di molteplici risorse energetiche, quali energia idrica, legno, biomassa, energia solare ed energia eolica. La politica energetica come politica settoriale competente o il settore stesso rispondono a gran parte delle pertinenti questioni. Proprio nell'ambito del trasferimento e dell'impiego di sapere utilizzato dal profilo economico, la politica regionale può aiutare contribuendo a rafforzare sia lo sfruttamento diretto delle risorse energetiche sia le tecnologie necessarie allo scopo nelle aree rurali e nelle regioni montane.

In primo luogo si tratta sia di creare *comprensione per i nessi e promuovere l'accettazione della produzione di energia*, sia di *riconoscere e sfruttare le possibilità di tecnologie nel settore delle risorse energetiche regionali o di contribuire con prestazioni regionali al progresso tecnologico*.

2.2.2.5 Risorse naturali

Priorità promozionale: aumento del valore aggiunto prodotto dall'esplorazione di risorse naturali

Lo sfruttamento delle risorse naturali è un potenziale economico tradizionale delle regioni montane e delle altre aree rurali. La Svizzera è provvista solamente di scarse risorse naturali esportabili con prospettive di successo economico, tra cui le più importanti sono l'acqua e il legno. Pur se nel settore delle pietre e delle terre la Svizzera presenta singoli prodotti esportabili (ad es. lastre di granito), nel complesso essi sono però limitati e di importanza secondaria per la NPR.

Nell'ottica attuale la risorsa costituita dall'acqua (salvo nella sua funzione di vettore energetico) può essere impiegata primariamente come acqua potabile o acqua termale. Quest'ultima consente di produrre valore aggiunto regionale in particolare in combinazione con prodotti turistici o prestazioni di cura. Il valore aggiunto prodotto

dall'esportazione di acqua minerale dipende in modo decisivo dal potenziale della rispettiva fonte. Per aumentare il valore aggiunto prodotto dall'economia forestale e del legno si tratta prima di tutto di sviluppare infrastrutture di raccolta e di lavorazione concorrenziali.

Nei settori summenzionati la politica regionale può dare impulsi.

2.2.2.6 Economia agricola

Priorità promozionale: aumento del valore aggiunto prodotto dall'economia agricola in mercati aperti

Rispetto al passato, nel complesso l'agricoltura e l'economia dei prodotti alimentari sono sempre più responsabili di produzione, lavorazione, smercio e andamento del mercato. Le mutate condizioni quadro fanno prevedere che i prezzi di mercato per i generi alimentari diminuiranno. Questa evoluzione avviene in concomitanza con la scarsità delle risorse pubbliche, per cui non occorre praticamente attendersi compensazioni all'agricoltura da parte degli enti pubblici per prezzi dei prodotti più bassi. Perciò la produzione si modificherà specialmente nelle regioni periferiche con le loro condizioni topografiche aggravanti.

Sebbene le prospettive per l'agricoltura in Svizzera siano difficili, essa costituisce un importante sistema a valore aggiunto orientato all'esportazione nella zona caratterizzata dall'agricoltura del nostro Paese (circa l'8 % della popolazione delle regioni montane e delle altre aree rurali). In queste regioni vi sono poche alternative economiche. Per questo motivo occorre riconoscere e occupare tempestivamente singole nicchie di produzione che esisteranno anche in futuro.

La politica regionale può sostenere questo necessario riorientamento di una parte dell'agricoltura quale partner della politica agricola, contribuendo così ad ammortizzare i costi del cambiamento strutturale nella zona caratterizzata dall'agricoltura.

La politica regionale dovrebbe a tale scopo focalizzarsi su attività che migliorano l'esportabilità. Al centro vi sono i seguenti orientamenti e possibili idee di progetti:

- *sviluppo dei prodotti:*
creazione di prodotti di marca con quantità sufficienti per la commercializzazione sovraregionale, innovazione dei prodotti e dei processi, creazione di combinazioni di prodotti con offerenti esterni all'agricoltura (ad es. turismo, servizi terapeutici), interconnessione con la produzione di generi alimentari allo scopo di innovare i prodotti e i processi;
- *sviluppo dei mercati:*
partenariati secondo i principi dell'economia privata con acquirenti nazionali e internazionali; creazione di canali di distribuzione comuni secondo i principi dell'economia privata.

Vanno menzionati i seguenti orientamenti:

- *trasferimento del sapere nell'ottica delle innovazioni dei prodotti e dei processi e*
- *incentivazione di riforme istituzionali.*

2.2.3.3 Infrastrutture orientate alla produzione di valore aggiunto

Le regioni o i Cantoni che si comportano in maniera ottimale ai sensi della politica regionale analizzano dapprima il potenziale di sviluppo nella relativa regione e definiscono iniziative che mirano allo sfruttamento dei potenziali più promettenti. Vi è da attendersi che nella maggior parte dei casi simili iniziative contemplino misure di qualificazione e di sensibilizzazione, ma anche misure per lo sviluppo dei fattori «duri» legati alla piazza economica.

Oggetto di iniziative del genere sono sovente progetti chiave (= *infrastrutture orientate alla produzione di valore aggiunto*) che devono essere realizzati ovvero mantenuti o rinnovati affinché attraverso effetti d'irradiazione i diversi attori possano ricevere gli impulsi. A seconda dell'iniziativa, a infrastrutture differenti può competere il ruolo di infrastruttura orientata alla produzione di valore aggiunto oppure di progetto chiave.

Siccome nel quadro della politica regionale possono essere promosse anche infrastrutture orientate alla produzione di valore aggiunto (sempre che si tratti di progetti chiave nell'ambito di un'iniziativa generale), è possibile portare avanti in modo decisivo l'attuazione coerente di un'iniziativa.

Qui di seguito si elencano possibili iniziative e le relative infrastrutture orientate alla produzione di valore aggiunto:

- *presupposti per iniziative d'insediamento*
superfici d'insediamento adatte disponibili e relativo accesso;
- *sviluppo di un cluster della salute*
centri di riabilitazione, cliniche e istituti di ricerca;
- *sviluppo/ottimizzazione di una località turistica*
località sciistiche, bagni termali e centri balneari, campi da golf, rinnovamento e cambiamento strutturale di impianti di trasporto turistici;
- *ricerca e sviluppo*
istituto di ricerca;
- *sviluppo della piazza di formazione*
impianti scolastici caratterizzati da una base d'esportazione.

2.2.3.4 Interconnessioni interregionali e internazionali

In seguito allo sviluppo tecnologico le distanze globali hanno perso notevolmente importanza. Tuttavia, vi sono ancora grandi ostacoli nella cooperazione internazionale prodotti, da un lato, da differenze culturali e, dall'altro, dalla mancanza di comprensione delle regolazioni e delle condizioni di mercato nazionali. Questi

ostacoli sono molto importanti per la Svizzera poiché intorno a essa sta sorgendo una zona economica sempre meglio integrata, ossia l'UE.

Poiché le informazioni sono disponibili quasi dappertutto, anche i sistemi a valore aggiunto orientati all'esportazione delle regioni montane, delle altre aree rurali e delle regioni di frontiera devono viepiù confrontarsi a specificità internazionali. All'opposto, il mondo «ristretto» offre anche innumerevoli possibilità per nuovi partenariati e nuovi centri nevralgici.

La politica regionale può fornire un contributo partendo da una «geometria variabile» a livello sia nazionale che internazionale e promuovendo progetti di partenariato transfrontalieri.

A livello nazionale simili progetti servono ad esempio ai collegamenti funzionali delle regioni periferiche con le metropoli. A livello internazionale si tratta, da un lato, della continuazione delle cooperazioni sostenute dalle iniziative dell'UE ma, dall'altro, anche di progetti avviati con partner esteri indipendentemente dalla promozione dell'UE (cfr. *caso concreto: International Packaging Institute con sede a Neuhausen*).

2.2.3.5 Istituzioni e riforme istituzionali

Organizzazione dello Stato

Spesso ostacoli istituzionali sono d'intralcio all'efficace sfruttamento di potenziali di valore aggiunto riconosciuti. In particolare nelle regioni montane e nelle aree rurali, i Comuni piccoli e piccolissimi caratterizzano l'immagine dell'*organizzazione dello Stato*. Ma anche i confini cantonali possono impedire adeguate soluzioni funzionali.

Per sfruttare i potenziali non coincidenti con la struttura politica, può essere opportuno dapprima adeguare le strutture istituzionali fino a che possa prodursi un'armonia di obiettivi per tutti gli attori. La politica regionale può fornire un contributo in tal senso sostenendo progetti che fanno coincidere le strutture politiche con le zone funzionali. Occorre inoltre prevedere che, ottimizzando la ripartizione dei compiti e professionalizzando nel contempo i compiti degli enti pubblici, possano essere scoperti impulsi di crescita supplementari nelle aree rurali.

Possibili orientamenti:

- *progetti pilota di riforme comunali e*
- *riforme della ripartizione pubblica dei compiti.*

Gestione delle regioni

Conformemente alla legge, alla *gestione delle regioni* spettano i seguenti compiti che vanno promossi:

- elaborazione e realizzazione di strategie di promozione pluriennali;
- coordinamento e accompagnamento delle iniziative, dei programmi e dei progetti della regione;
- valutazione.

La sfida fondamentale per la gestione delle regioni è il trasferimento delle attuali strutture e capacità nei sistemi necessari in futuro. Da una parte, in questo contesto occorre verificare quali strutture sono opportune (ad es. adeguare i settori di compiti della gestione delle regioni, ridefinire la ripartizione del lavoro o analizzare la suddivisione delle regioni). Dall'altra, si tratta di formare i pertinenti attori ai sensi della NPR nonché di sviluppare strumenti e processi adeguati.

Qui di seguito sono elencati possibili orientamenti:

- *determinazione dei compiti essenziali regionali;*
- *riorganizzazione (della ripartizione) dei compiti;*
- *riorganizzazione delle strutture regionali;*
- *abilitazione degli attori.*

Istituzioni del trasferimento del sapere

Alle *istituzioni del trasferimento del sapere* spetta il compito di rendere accessibile ai pertinenti attori il sapere esistente (cfr. anche componente 3). Può trattarsi di sapere tecnologico o di conoscenze dei nessi economici (regionali).

Al centro del trasferimento del sapere tecnologico potrebbe esserci l'organizzazione del flusso di informazioni tra università/scuole universitarie professionali estere e svizzere e le imprese nelle regioni montane e nelle altre aree rurali.

Al centro della trasmissione delle conoscenze dei nessi economici vi è la sensibilizzazione degli attori per la potenzialità economica, l'imprenditorialità e l'innovazione. Obiettivo di questa trasmissione di conoscenze è creare comprensione e accettazione per riforme politiche e, a seconda della situazione, per progetti specifici nelle regioni.

La politica regionale può fornire un contributo prezioso sostenendo istituzioni del trasferimento del sapere nella fase di costituzione o progetti concreti di simili istituzioni.

Possibili iniziative:

- *installazioni per il trasferimento del sapere tra formazione/ricerca ed economia;*
- *organizzazioni e piattaforme per il trasferimento del sapere e abilitazione della popolazione e della politica.*

2.3 Componente 2

2.3.1 Panoramica

Mentre la componente 1 mira alla promozione diretta, verticale, la componente 2 intende sfruttare il potenziale della collaborazione orizzontale tra diversi compiti della Confederazione per sostenere le regioni economicamente competitive. La NPR vuole fornire un contributo per ridare slancio a questo vecchio proposito¹³.

¹³ Cfr. Frey, René L., *Regionalpolitik: eine Evaluation, Nationales Forschungsprogramm Regionalprobleme in der Schweiz*, Band 34⁶, Berna 1985, pag. 48.

Attualmente la collaborazione è disciplinata nell'*ordinanza del 22 ottobre 1997 concernente il coordinamento dei compiti della Confederazione nell'ambito della politica d'assetto del territorio* (RS 709.17) e comprende diversi strumenti, ad esempio la *Conferenza della Confederazione sull'assetto del territorio (CAT)*, nella quale sono rappresentati 20 servizi federali, e il *Consiglio per l'assetto del territorio (ROR)*, istituito dal Consiglio federale. Il ROR contribuisce al riconoscimento tempestivo degli sviluppi di incidenza territoriale, partecipa alla valutazione della politica d'assetto del territorio e propone nuove opzioni operative nonché misure in materia di politica d'assetto del territorio.

Il ROR ritiene necessario uno stretto *coordinamento della politica regionale* con altri settori politici di incidenza territoriale. Esso suggerisce inoltre di integrare ai sensi della *Regional Governance* (detta anche *Territorial Governance*) tale coordinamento, che di regola non porta a soluzioni positive per tutti. In primo piano vi sono processi negoziali tra diversi gruppi di aventi diritto.

La collaborazione va improntata nel modo più vincolante possibile. A questo scopo occorre elaborare e approvare assieme ai servizi interessati i settori di collaborazione definiti nel programma pluriennale. La determinazione potrebbe ad esempio avvenire sotto forma di un Memorandum of Understanding (MoU), di una convenzione o di una dichiarazione di intenti.

2.3.2 Due orientamenti

La stretta cooperazione tra i compiti della Confederazione di incidenza territoriale nel quadro della NPR poggia sul principio enunciato nella lettera e dell'articolo 2 della legge federale sulla politica regionale e persegue due intenti: in primo luogo, la Confederazione deve portare avanti una politica in materia di sviluppo territoriale coerente e senza contraddizioni nei confronti dei Cantoni e delle regioni e, in secondo luogo, laddove sia opportuno e possibile, raggruppare alcuni mezzi della politica regionale e delle politiche settoriali, in modo da realizzare sinergie atte a consolidare la competitività. Ne conseguono i due orientamenti seguenti:

1. Promuovere una politica coerente in materia di sviluppo territoriale rafforzando la collaborazione e l'armonizzazione

In questo ambito l'accento è posto sulla cooperazione con due categorie di compiti della Confederazione:

- *compiti responsabili del servizio universale o della remunerazione di prestazioni nelle aree rurali, nelle regioni montane e nelle regioni di frontiera. Quale esempio citiamo la promozione di parchi basata sulla LPN;*
- *pianificazione territoriale e politica degli agglomerati. Nel 2004, durante la consultazione sulla nuova legge, fu avanzata la proposta di promuovere attraverso quest'ultima i progetti modello della politica degli agglomerati, che però venne respinta a larga maggioranza; permane tuttavia l'obbligo di una stretta collaborazione tra la NPR e la politica degli agglomerati.*

2. Promuovere sinergie con politiche settoriali che contribuiscono a rafforzare la competitività nella zona d'impatto territoriale della politica regionale

Una serie di compiti della Confederazione ha esplicitamente o implicitamente ripercussioni sulla competitività regionale, poiché ad esempio promuove progetti regionali o sostiene il trasferimento del sapere nelle regioni rurali ovvero sfrutta nuovi potenziali di valore aggiunto. In questo caso si tratta di una concertazione per progetti tra la NPR e le pertinenti politiche settoriali (ad es. politiche in materia di formazione, innovazione, agricoltura e turismo). La concentrazione di mezzi dovrebbe consentire di creare sinergie.

2.3.3 Politiche settoriali di particolare rilevanza per le regioni

2.3.3.1 Sviluppo territoriale

Cantoni e Comuni influenzano lo sviluppo territoriale attraverso la pianificazione. A livello federale è competente l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), che inoltre assume per la NPR compiti di coordinamento rilevanti, tra cui la strategia del Consiglio federale per uno sviluppo sostenibile, la politica della Confederazione in materia di agglomerati urbani o la componente transnazionale nel quadro della cooperazione transfrontaliera.

Attualmente si stanno sviluppando i piani direttori della terza generazione. Finora la pianificazione territoriale (piani direttori cantonali) e la politica regionale (concetti di sviluppo delle regioni LIM) hanno operato su livelli territoriali differenti. Con i programmi cantonali d'attuazione si offre ora l'opportunità di riunire sul medesimo livello la programmazione di politica regionale e la sua garanzia di pianificazione territoriale. I Cantoni devono garantire mediante pertinenti misure organizzative che lo sviluppo dei piani direttori e le considerazioni sulla politica regionale siano in sintonia. Altrimenti occorre attendersi conflitti tra le due politiche per quanto concerne l'attuazione. Inoltre la pianificazione territoriale dovrebbe orientarsi maggiormente ai potenziali esistenti.

2.3.3.2 Trasmissione di capacità e sapere per il successo economico

L'imprenditorialità non può essere semplicemente ordinata dall'alto, ma ha molto a che fare con le condizioni economiche concrete e anche con attitudini culturali: proprio queste ultime potrebbero spesso essere decisive quale terreno fertile per lo sviluppo di idee.

Lo Stato deve preoccuparsi di creare i necessari margini imprenditoriali e può quindi porre maggiormente l'accento sulla sensibilizzazione per il comportamento imprenditoriale nella formazione prevedendo questo genere di lezioni a partire da un certo livello scolastico. Vanno integrate ulteriormente le iniziative già esistenti, come ad esempio «Venturelab», il programma di promozione della Confederazione per la costituzione di nuove imprese innovative con potenziale di crescita.

Proprio in tempi di rapidi mutamenti economici, il perfezionamento assume un'importanza straordinaria. In settori particolarmente toccati occorrerebbe perciò sviluppare programmi adeguati (esempio: iniziativa per imprenditori nelle aree rurali quale mezzo per sostenere il processo di trasformazione nell'agricoltura).

L'accesso al sapere, ovvero il trasferimento del sapere, svolge un ruolo decisivo per l'innovazione. Perciò, ad esempio, la SECO partecipa attualmente alla fase iniziale dei consorzi per il trasferimento del sapere e della tecnologia (responsabili CTI e SER) e intende continuare a partecipare anche nel prossimo periodo di programma 2008–2011. Gli effetti di politica regionale saranno valutati in seguito e verranno tratte le conclusioni riguardanti un ulteriore impegno.

Riassumendo, nel PP 2008 vanno posti in particolare due accenti:

- *programmi mirati per trasmettere meglio il pensiero imprenditoriale nella formazione e nel perfezionamento e per «settori in un processo di trasformazione»;*
- *migliorare l'effetto di programmi esistenti coinvolgendo strutture cantonali e regionali, attivando maggiormente associazioni a tale scopo.*

2.3.3.3 Politiche settoriali potenzialmente atte a generare programmi di promozione comuni con la politica regionale

Le priorità previste per il periodo coperto dal programma (2008–2015) interessano le politiche settoriali seguenti.

Turismo

La NPR e la politica del turismo promuovono entrambe il cambiamento strutturale del settore turistico. In questo contesto, Innotour è lo strumento che le avvicina di più. La NPR e Innotour sono attuate e strettamente coordinate in seno alla SECO. La NPR, tenuto in considerazione il principio di sussidiarietà, promuove iniziative regionali che beneficiano anche di un sostegno cantonale. Innotour sostiene soprattutto i progetti a livello nazionale e progetti settoriali nell'ambito dell'economia legata al turismo.

Agricoltura

Nell'agricoltura è attualmente in corso una ristrutturazione radicale. In seguito all'apertura dei mercati e all'accresciuta concorrenza, è probabile che il reddito del settore diminuirà considerevolmente, anche se in modo diverso da regione a regione. In futuro, l'agricoltura non rivestirà più lo stesso ruolo di elemento determinante dello sviluppo economico nelle aree rurali.

La riforma della politica agricola (PA 2011) e l'apertura dei mercati contribuiscono a rafforzare nell'agricoltura stessa i principi della NPR (imprenditorialità, innovazione, produzione di valore aggiunto). Il nucleo della PA 2011 è la notevole riduzione dei mezzi finanziari attualmente destinati al sostegno dei prezzi, che saranno indirizzati verso i pagamenti diretti indipendenti dal prodotto. Il progetto prevede la soppressione totale dei sussidi all'esportazione nonché la diminuzione di oltre la metà dei provvedimenti di sostegno interno al mercato.

La legge del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAgr, RS 910.1) prevede diversi strumenti che potrebbero svolgere un ruolo importante in questo processo. Citiamo la promozione delle vendite, la protezione delle denominazioni di origine, le opportunità in materia di ricerche e di consulenza nonché i mezzi della politica degli investimenti. Inoltre, l'ultima revisione della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) ha ampliato le possibilità di intervento nella zona agricola.

In questo contesto, la Confederazione continuerà ad essere attiva nello sviluppo delle regioni rurali servendosi degli strumenti e dei mezzi disponibili della politica agricola. È necessaria una stretta collaborazione tra gli organi di esecuzione della legge sull'agricoltura e quelli della NPR.

Energia

Nel 2001 il Consiglio federale ha approvato il programma SvizzeraEnergia, che prevede cinque priorità: ammodernamento degli edifici, energie rinnovabili, apparecchi e motori parsimoniosi, sfruttamento razionale dell'energia e del calore disperso, trasporti parsimoniosi.

Tale programma è evidentemente incentrato sugli obiettivi della politica energetica e non su quelli della politica regionale, ma alcune delle sue parti concrete possono nondimeno esse importanti per le regioni. È questo in particolare il caso delle energie rinnovabili (energia idrica, legno, biomassa, sole, vento), che inquinano poco e il cui valore aggiunto rimane in Svizzera. Su questo punto è auspicabile che si realizzi il miglior coordinamento possibile con altri uffici federali (in particolare l'UFE, l'UFAM, l'UFAG e la SECO).

Selvicoltura

L'UFAM si è prefisso l'obiettivo di migliorare in modo sostenibile lo sfruttamento del legno svizzero e il suo potenziale di valore aggiunto. Esso parte dall'idea che l'avanzata della foresta svizzera permetta di aumentarne lo sfruttamento senza compromettere la sostenibilità. Questo progetto ha un'incidenza indiscutibile sulla politica regionale poiché la foresta copre circa il 31 per cento del territorio svizzero.

L'UFAM sta attualmente allestendo il piano d'azione «Legno 21», il cui scopo è di sfruttare meglio il potenziale produttivo della foresta svizzera e di trasformare una maggior quantità di legno all'interno del Paese, ciò che aumenterà il valore aggiunto prodotto in Svizzera. L'Ufficio federale mira inoltre a rafforzare la capacità di innovazione e il trasferimento di conoscenze e di tecnologia. Gli obiettivi del programma «Legno 21» rispondono dunque ai principi della NPR.

A condizione che le prime valutazioni diano risultati positivi, questo programma di promozione non sarà attuato prima del 2008, al pari del programma pluriennale della NPR. Le possibilità di cooperazione devono essere definite di concerto dall'UFAM e dalla SECO.

Paesaggio e ambiente

Con la revisione della legge sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN), l'UFAM ha la possibilità di sostenere i parchi naturali. Nel contesto della NPR sono particolarmente interessanti i parchi regionali, ossia vaste aree rurali, poco urbanizzate, che dispongono di un patrimonio naturale e culturale particolarmente ricco. I parchi partecipano concretamente alla creazione di condizioni favorevoli allo svi-

luppo sostenibile, alla sensibilizzazione del pubblico all'ambiente, alla scoperta del patrimonio culturale naturale e alla promozione di tecnologie innovative e rispettose dell'ambiente.

Si prevede di creare un numero limitato di parchi di questo genere provvisti di un marchio di qualità.

Questo strumento è interessante in particolare perché suscita discussioni intersettoriali in merito allo sviluppo di una regione, sfociando così in una ristrutturazione innovativa.

Per definizione, questi parchi verranno creati in regioni a basso potenziale economico. Per questo motivo è ancor più importante che vengano sfruttate maggiormente le sinergie locali: sotto questo aspetto il contributo della NPR può essere importante.

Servizi pubblici

Nell'ambito di un partenariato con la SECO, Swisscom ha lanciato nel 2005 l'iniziativa Helppoint per aiutare gli anziani e gli abitanti delle regioni rurali a utilizzare le nuove tecnologie della comunicazione. In questo modo può essere indirettamente rafforzata la competitività. Da allora, l'offerta è in continuo sviluppo. Si prevede di estendere questa iniziativa alle PMI delle regioni periferiche. Nel corso dell'autunno e dell'inverno 2006 saranno collaudati corsi pilota. Sono immaginabili analoghi progetti di cooperazione con altri partner (p. es. La Posta).

2.3.4 Aree a basso potenziale

Una caratteristica ricorrente delle aree a basso potenziale è una spirale di sviluppo negativa (diminuzione dell'impiego e del valore aggiunto, evoluzione sfavorevole della piramide delle età, esodo, smantellamento dei servizi pubblici di base, deterioramento dei bilanci comunali ecc.). Esse si situano di regola «alla periferia delle periferie». A medio e lungo termine la loro stessa sopravvivenza può risultare compromessa. Si tratta di aree nelle quali gli strumenti della NPR rischiano di non avere effetti rilevanti.

Tali aree presentano tuttavia potenziali di sviluppo, anche se modesti dal profilo della politica regionale. Citiamo i paesaggi naturali e coltivati nonché i valori storico-culturali, che risultano utili nel quadro di un turismo dolce o dell'agriturismo, o (parzialmente) per l'alloggio, oppure le risorse naturali quali l'energia idrica, il legno e la pietra. I proprietari di case di vacanza e le persone desiderose di ritornare al paese natale potrebbero rafforzare i gruppi di attori locali. Tuttavia, spesso mancano le capacità necessarie per trasformare questi potenziali in prodotti e servizi commercializzabili.

Nel messaggio concernente la NPR, ai Cantoni è stata proposta una procedura che parte dalla definizione delle aree a basso potenziale per giungere a programmi d'azione concreti, passando per la valutazione delle diverse strategie possibili. In tutti i casi, toccherà al Cantone interessato assumere la responsabilità principale dell'attuazione. I programmi e le iniziative che profittano a queste aree dovranno soddisfare i criteri stabiliti dalla NPR e dal programma pluriennale. Ne consegue che gli strumenti della politica regionale potranno essere impiegati anche nelle aree a basso potenziale se vi è da attendersi un contributo alla crescita regionale.

Il tema delle aree a basso potenziale è scottante dal profilo politico, tanto più che da più parti si afferma che queste regioni non devono essere tenute artificialmente in vita per mezzo di trasferimenti finanziari. La politica regionale deve poter affrontare questi argomenti senza tabù. Il Consiglio per l'assetto del territorio è esplicito nel dichiarare che, dal profilo economico, ci si deve poter immaginare anche uno smantellamento ordinato.

Con quello di Uri, il Cantone dei Grigioni si è già chinato con attenzione sulla questione delle aree a basso potenziale. La fattibilità della generalizzazione delle strategie approntate sarà oggetto del prossimo studio. La Confederazione ha tutto l'interesse affinché le esperienze raccolte siano trasmesse ad altri Cantoni. A tale scopo essa pubblicherà le conclusioni a cui sono giunti i due Cantoni sotto forma di un sistema modulare.

L'idea del programma è di lanciare simili progetti con altri Cantoni, fondandosi sulle esperienze fatte, e di seguirli da vicino, visto che diversi servizi federali sono coinvolti in queste attività (pianificazione del territorio, politica agricola, ambiente e paesaggio, ecc.).

2.3.5 Partecipazione alle iniziative transnazionali nel quadro della politica europea di coesione economica e sociale

La cooperazione transnazionale in corso (INTERREG III B) ha fornito alla Svizzera un'eccellente occasione di intensificare la sua collaborazione al di là della zona di frontiera propriamente detta e di realizzare nuove reti. L'intensa cooperazione territoriale, economica e sociale nel quadro dei progetti comuni ha permesso di realizzare un'integrazione accresciuta della Svizzera e delle regioni europee interessate. Dopo questa prima serie di esperienze vengono presi in considerazione per la futura cooperazione transnazionale diversi temi e settori strategici (2007–2013). Una partecipazione attiva è prevista nello spazio alpino e con l'Europa del Nord-Ovest (NWE) nonché in seno all'Osservatorio in rete della pianificazione del territorio europeo (ORATE-ESPON).

L'attrattiva esercitata da una regione e le sue opportunità di sviluppo dipenderanno in futuro non soltanto dalla sua infrastruttura o dalla sua situazione geografica, ma ancor più dalla capacità di partecipare, come partner, a progetti europei comuni. È proprio nelle aree rurali e nelle regioni montane che la politica regionale sosterrà anche progetti transnazionali nei settori della gestione del sapere, delle questioni della migrazione, della messa in rete delle innovazioni e delle PMI nonché dei rischi naturali (collaborazione con la Convenzione alpina) e delle questioni di accessibilità e di mobilità. È anche previsto il lancio di progetti concreti per mettere in rete le città e studiare le questioni relative al miglioramento delle relazioni tra città e campagna. Su questi temi, la cooperazione transnazionale offre un'occasione ideale per attuare progetti concreti di cooperazione territoriale con l'UE e, a più lungo termine, per migliorare la competenza interculturale delle regioni e dei Cantoni interessati.

La cooperazione transnazionale, il cui coordinamento sarebbe troppo costoso per i singoli Cantoni, solleva soprattutto questioni legate allo sviluppo territoriale. Toccherà dunque all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale assumerne la responsabilità.

2.3.6 Cooperazione tra la NPR e la politica degli agglomerati

L'articolo 2 della legge sulla politica regionale afferma il principio secondo cui i centri regionali sono i motori dello sviluppo. Tale principio ha come corollario che la Confederazione si adopererà per concentrare territorialmente nelle regioni i mezzi impegnati per la politica regionale.

Se si eccettuano i cinque principali agglomerati svizzeri (Basilea, Berna, Ginevra, Losanna e Zurigo), i centri della politica regionale si confondono con gli agglomerati di piccola o media dimensione della politica degli agglomerati. In tali aree, bisognerà approfondire un grande sforzo di coordinamento tra i progetti della politica regionale e i progetti modello della politica degli agglomerati. Occorre evitare i doppioni, favorendo nel contempo la complementarità e le sinergie.

L'Amministrazione federale possiede già i mezzi per provvedere a questa cooperazione, visto che la politica degli agglomerati è sempre stata condotta congiuntamente dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale e dalla SECO.

Le sinergie tra politica regionale e politica degli agglomerati sono anche possibili e fruttuose a livello cantonale, come è dimostrato dal progetto NPR del Cantone di Neuchâtel «La tradizione nell'innovazione», in particolare per mezzo del sottoprogetto di «Réseau Urbain Neuchâtelois».

2.4 Componente 3

2.4.1 Obiettivi

Oggi è riconosciuto che il sapere è una premessa indispensabile per avere successo nella concorrenza mondiale. Nella società dell'informazione è decisivo il modo in cui:

- le informazioni sono utilizzate nella società e nell'economia
- le informazioni sono trasformate in sapere personale per mezzo della riflessione e dell'apprendimento, e
- questo sapere viene trasformato in innovazioni in un determinato contesto.

Per questo motivo, anche a proposito della NPR, occorre porsi l'interrogativo di che cosa si può fare per rendere le regioni *più capaci di apprendimento, più creative, più innovatrici e più intraprendenti*

La NPR attribuisce un'importanza strategica al *sistema di conoscenze «Sviluppo regionale»*. Insieme al *programma di qualificazione* corrispondente, tale sistema è considerato una premessa essenziale per il successo dell'attuazione della NPR.

Il sistema di conoscenze «Sviluppo regionale» comprende tutti gli attori che esercitano un'influenza sullo sviluppo regionale, facendo in modo che il sapere specifico di ognuno di essi venga messo in comune.

Di per sé questo sistema esiste già in Svizzera, ma è frammentato e generalmente collegato in modo informale a determinati strumenti di promozione (LIM, Regio Plus, INTERREG, e-Regio.ch, ecc.). Nell'ambito della componente 3 della NPR, si tratta dunque di ottimizzare questo sistema in funzione degli obiettivi e dei bisogni,

di accompagnarlo e di metterlo a frutto. Esiste il bisogno di una *gestione delle conoscenze* in materia di sviluppo regionale.

Tale gestione nell'ambito della NPR persegue i seguenti *obiettivi*:

- sostenere tutte le istanze che contribuiscono a rafforzare, nelle regioni, l'adattabilità e la capacità di apprendimento, e in questo modo la volontà di rinnovarsi e di innovare;
- mettere in grado le regioni di sfruttare in modo sostenibile le conoscenze per rafforzare l'imprenditorialità e la capacità di innovazione, allo scopo di produrre un valore aggiunto concreto;
- sostenere e stimolare le regioni e gli altri attori a sviluppare i propri sistemi di gestione delle conoscenze;
- sviluppare una piattaforma nazionale per le diverse forme di sapere in materia di sviluppo regionale (conoscenza dei sistemi, degli obiettivi e dei metodi, conoscenze esplicite ed implicite).

2.4.2 Principi

Strategia di supporto

La gestione delle conoscenze in materia di sviluppo regionale è concepita per sostenere gli strumenti delle componenti 1 e 2 della NPR. Essa elimina gli elementi che bloccano il trasferimento di sapere e che talvolta impediscono che delle buone idee e dei progetti validi si impongano nelle regioni.

Approccio ad ampio raggio

Nella pratica, temi quali la politica dell'innovazione, la promozione delle PMI, la formazione e la ricerca, lo sviluppo sostenibile, le aree rurali, la cooperazione europea, ecc. sono indissociabili dai problemi dell'economia regionale. Per questo motivo il sistema «Gestione delle conoscenze in Svizzera» copre anche i punti in cui convergono politica regionale e altri settori politici.

Gruppi bersaglio chiaramente determinati

Gli strumenti della gestione delle conoscenze sono destinati particolarmente alle persone che fungono da cinghie di trasmissione nell'essenziale settore dello sviluppo economico regionale (manager regionali e segreterie regionali, servizi specializzati federali e cantonali, parlamentari e consiglieri esecutivi, membri delle associazioni, istituti di formazione e di consulenza, istituti di ricerca, ecc.)

2.4.3 Strategie

La gestione delle conoscenze comprende tre strategie.

1. Mobilizzare e mettere in rete

Il sapere è una condizione indispensabile per l'innovazione e la produzione di valore aggiunto. Chi gestisce le conoscenze veglia dunque affinché il sapere circoli tra gli attori dello sviluppo regionale e vengano a crearsi conoscenze nuove. Un servizio di

coordinamento garantirà che la gestione delle conoscenze si sviluppi in modo coerente.

2. Qualificare

Il sapere deve arricchire le competenze prima di sfociare in atti innovativi delle regioni. Per questo motivo, saranno proseguite le attività attuali di qualificazione degli attori chiave dello sviluppo regionale (cfr. in particolare il ciclo di seminari sullo sviluppo regionale *Formazione SECO*), che verranno adeguate costantemente ai nuovi bisogni ed esigenze.

3. Creare un'infrastruttura del sapere

Per sostenere il lavoro in rete, occorrono piattaforme che forniscano sapere codificato sfruttabile (banche dati, siti Internet, sistemi di controllo ecc.). Gli elementi di conoscenza necessari sono trattati sistematicamente e il nuovo sapere viene messo a disposizione, sfruttando anche in modo mirato le conoscenze accumulate negli altri Paesi.

2.4.4 Ruolo dei partecipanti

La *Confederazione* assume la direzione della gestione delle conoscenze «Sviluppo regionale». Essa coordina lo sviluppo cosciente e progressivo degli strumenti; sostiene parallelamente gli attori del sistema «Sviluppo regionale» organizzando le interconnessioni tra gli attori e le infrastrutture necessarie.

I *Cantoni* sono gli attori chiave della componente 1 della NPR e figurano anche tra i primi beneficiari della gestione delle conoscenze. Uno degli obiettivi principali di quest'ultima consiste nell'elaborare le strategie cantonali del sapere e dello sviluppo.

Le *regioni* costituiscono il punto di snodo dove si incontrano le strategie della Confederazione e dei Cantoni, da un lato, e degli imprenditori e dei loro progetti dall'altro.

2.4.5 Strumenti della gestione delle conoscenze

2.4.5.1 Panoramica

La gestione delle conoscenze «Sviluppo regionale in Svizzera» comprende otto strumenti (cfr. figura 4), che rispondono a obiettivi diversi dipendendo però gli uni dagli altri.

Strumenti della gestione delle conoscenze «Sviluppo regionale in Svizzera»



2.4.5.2 I singoli strumenti

Gestione della rete

Il servizio di gestione della rete è la chiave di volta del sistema di conoscenze sullo sviluppo regionale. Esso garantisce il coordinamento tra i diversi elementi del sistema e la qualità necessaria all'allestimento della rete e allo sviluppo delle competenze richieste per risolvere i problemi. La Confederazione attribuisce dunque molta importanza al sistema di conoscenze sullo sviluppo regionale. Il servizio non dipende dall'Amministrazione federale: esso serve a sensibilizzare e a motivare la collaborazione in seno al sistema nonché all'allestimento di una piattaforma nazionale di scambio del sapere. Con una dotazione adeguata in termini di finanze e di personale per l'attuazione e l'esercizio di tale piattaforma, il servizio di gestione della rete fornirà un contributo determinante alla strategia di sostegno della NPR. Il servizio veglierà inoltre all'approntamento di uno strumento di valutazione degli effetti, in particolare sulla sostenibilità di tutte le misure prese a titolo di gestione delle conoscenze.

Comunità di esperti

Le comunità di esperti sono piccoli gruppi che trattano questioni di portata strategica. L'obiettivo consiste nel raccogliere un sapere applicabile, sceverarlo da altre circostanze personali e collettive nonché renderlo disponibile a tutta l'organizzazione. I fattori di successo sono tra l'altro la capacità dei partecipanti, la libertà da

vincoli temporali, la stabilità del gruppo nel tempo. I temi trattati si orientano in funzione dei sistemi a valore aggiunto dominanti.

Comunità d'interessi

Le comunità d'interessi riuniscono persone unite dalle stesse idee, ma senza obiettivi concreti dichiarati. Esse fungono da «distributrici» dei temi generali dello sviluppo regionale. Il loro scopo è di attivare il sapere implicito. I mezzi utilizzati sono per esempio *newsletter*, colloqui, seminari, gruppi aperti d'esperienze, ecc.

Rete dello sviluppo regionale

La rete è intesa a mettere in relazione tutte le istituzioni di ricerca che si occupano di sviluppo regionale. Essa trae la sua ragion d'essere da due circostanze: da un lato svariati posti di studio in economia regionale e in pianificazione del territorio sono stati soppressi o riconvertiti nel settore dei PF e nelle università, d'altro lato le scuole universitarie professionali operano finora in modo piuttosto occasionale e senza collegamenti reciproci. La rete di ricerca si deve anzitutto formare partendo dal basso e procedendo verso l'alto (*bottom-up*). La Confederazione imprime un impulso attribuendo mandati di lavoro precisi ai membri della rete (cfr. la Conferenza austriaca per l'organizzazione del territorio, ÖROK).

Portale del sapere

La realizzazione di un portale del sapere si prefigge tre obiettivi: innanzitutto esso serve a sostenere la comunicazione a livello di rete; in secondo luogo a proporre conoscenze sull'innovazione e il valore aggiunto nelle regioni; in terzo luogo a presentare il contenuto e gli strumenti della NPR.

Misure di accompagnamento (incentivi)

Tutta la NPR, ma soprattutto gli strumenti della gestione delle conoscenze, esigono attori capaci di agire in modo autonomo. Per questo motivo la gestione delle conoscenze sarà accompagnata da incentivi, quali un «Premio delle regioni», una «Giornata delle regioni» oppure un «Pool di capitale di rischio». Un altro obiettivo consiste nel seguire in modo particolare i programmi comuni di diversi servizi federali (nel quadro della componente 2 della NPR) e di farne conoscere l'esemplarità e il successo all'opinione pubblica.

Qualificazione: formazione continua in sviluppo regionale

L'idea è di prolungare il ciclo di seminari sullo sviluppo regionale proposto dalla SECO e di istituire uno snodo diretto con le cerchie del sapere (comunità di esperti o di interessi, ricerca). A più lungo termine occorrerà prevedere l'istituzione di un sistema di crediti armonizzato per i corsi di formazione continua offerti dalla SECO e da altri offerenti nonché permettere ai diplomati di ottenere una certificazione ai diversi livelli.

Controlling

Siccome la gestione delle conoscenze verrà sviluppata soltanto al momento dell'attuazione della NPR, l'efficacia degli strumenti dovrà essere verificata e adattata periodicamente. Sarà opportuno non limitarsi a indicatori quali il numero dei posti di lavoro creati o la produzione di valore aggiunto in franchi, ma piuttosto dare la preferenza a un monitoraggio sotto forma di un sistema di indicatori dello svilup-

po regionale. Quest'ultimo dovrà essere coordinato con le attività statistiche attuali e future della Confederazione nel settore del monitoraggio regionale.

2.4.6 Tappe dei lavori

La tabella qui di seguito ricapitola le tappe necessarie per l'attuazione della gestione delle conoscenze.

Tabella 1

Tappe della componente 3

Calendario	Operazione
primavera del 2007	<ul style="list-style-type: none"> – pianificazione di dettaglio dell'attuazione della gestione delle conoscenze – pianificazione di dettaglio del portale del sapere – messa a concorso della centrale di coordinamento (Confederazione)
a partire dalla metà del 2007	<p>Approntamento della centrale, compresi gli strumenti coordinati della gestione delle conoscenze, in particolare</p> <ul style="list-style-type: none"> – approntamento del portale del sapere – organizzazione delle prime comunità di esperti (una o due) – reclutamento e organizzazione della rete di ricerca in materia di sviluppo regionale
a partire dall'autunno del 2007	<ul style="list-style-type: none"> – apertura dello sportello della centrale di coordinamento – apertura del portale del sapere
inizio del 2008	<p>Inizio della fase di attuazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> – lancio della prima comunità di esperti – relazioni pubbliche (presentazione nelle regioni)
metà del 2008	<p>Messa in servizio della piattaforma nazionale</p> <ul style="list-style-type: none"> – costituzione delle comunità di interessi – misure di accompagnamento (incentivi)
autunno del 2008	<p>Attribuzione da parte del DFE o eventualmente della SECO dei premi «Idea 2008», «Progetto 2008», «Ricerca 2008».</p>

2.5 Consequenze finanziarie, finanziamento, ripartizione indicativa dei fondi

2.5.1 Fondo per lo sviluppo regionale: tetto di spesa, ulteriori conferimenti

Il programma pluriennale 2008–2015 sarà finanziato dal Fondo per lo sviluppo regionale alimentato dalla Confederazione (art. 21 della legge). Questo meccanismo di finanziamento è stato descritto dettagliatamente nel messaggio concernente la NPR.¹⁴

Da un lato, il Fondo per lo sviluppo regionale sarà costituito riprendendo gli attivi e gli impegni dell'attuale Fondo d'aiuto agli investimenti nelle regioni montane. Alla fine del 2006, il patrimonio di detto fondo ammontava a 1,2 miliardi di franchi¹⁵.

D'altro lato, il messaggio sulla NPR mostrava anche la necessità di ulteriori conferimenti. Nelle analisi e motivazioni presentate all'epoca avevamo esposto il quadro finanziario richiesto per una politica mirata e selettiva. Il presente progetto si attiene a questa linea e non calcola le esigenze finanziarie in funzione di un bilancio completo dei bisogni dei Cantoni e delle regioni, ma unicamente secondo le cifre dettate dall'esperienza e i tetti di spesa imposti dal Fondo. Tali tetti ammontano a una media annua di:

- *40 milioni di franchi* per gli aiuti finanziari a fondo perso, e
- *50 milioni di franchi* per i mutui rimborsabili alle infrastrutture di sviluppo, tenuto conto che il contributo effettivo della Confederazione si limita all'erogazione di mutui a tasso zero o agevolato. Detto contributo ammonta a *circa 30 milioni di franchi* (ciò che corrisponde in media a un interesse del 3 per cento su mutui per un importo complessivo di un miliardo di franchi).

Per garantire la copertura degli impegni e mantenere come prescritto il valore del Fondo, gli apporti annui medi ammontano a circa 30 milioni di franchi. La decisione di concedere questi nuovi apporti di 230 milioni di franchi in un lasso di tempo di otto anni spetta all'Assemblea federale, che si pronuncerà per mezzo di un decreto federale semplice (cfr. n. 3.2 e allegato). La riduzione di 10 milioni di franchi rispetto al quadro finanziario iniziale trae origine dallo sforzo generale di risparmio applicato al piano finanziario della Confederazione.

2.5.2 Ripartizione indicativa dei fondi tra le tre componenti

Attualmente la destinazione dei fondi alle tre componenti può essere descritta in modo molto approssimativo, visto che sul lato della domanda soltanto i programmi cantonali d'attuazione potranno fornire punti di riferimento definitivi. Qui di seguito presentiamo qualche valore indicativo. Questa ripartizione è fondata sui valori empirici raccolti e conferma quanto dichiarato dalle autorità federali competenti nel corso delle deliberazioni sul disegno di legge in merito alla continuazione della

¹⁴ FF 2006 259 segg.

¹⁵ Dal 1975, il Fondo ha accumulato in circa trent'anni 1,5 miliardi di franchi, dai quali bisogna dedurre le perdite sui mutui, i contributi al servizio dell'interesse e il finanziamento del programma Regio Plus.

cooperazione transfrontaliera nel quadro della NPR. La ripartizione mostra che si prevede di impegnare la maggior parte delle risorse della NPR nella componente 1.

Tabella 2

Valori indicativi della ripartizione annua media del Fondo per lo sviluppo regionale

Mezzi impegnati da	Cantoni sulla base di convenzioni di programma milioni di fr	Confederazione d'intesa con i Cantoni milioni di fr
Destinazione		
Orientamento 1 - mutui - a fondo perso (programmi nazionali) - a fondo perso (programmi transfrontalieri)	50 22 - 24 6-8	
Orientamento 2 - finanziamento (iniziative nazionali) - finanziamento (iniziative transnazionali)		4-6 1-2
Orientamento 3		3-4

2.6 Attuazione a livello cantonale

2.6.1 Programma pluriennale della Confederazione e programmi cantonali d'attuazione

Sulla base delle direttive del *programma pluriennale della Confederazione* (che copre otto anni), i Cantoni elaborano, con i loro organismi di sviluppo regionale e le segreterie regionali o altri attori regionali, programmi cantonali o sovracantonali pluriennali d'attuazione, che aggiornano periodicamente (art. 15 della legge, cfr. fig. 5). In un secondo tempo, sulla base dei programmi cantonali d'attuazione, la Confederazione conclude con i Cantoni convenzioni di programma pluriennali. Essa stabilisce un contributo forfettario basandosi su queste ultime (art. 16 della legge). I programmi di attuazione delle convenzioni di programma servono da base per il contributo forfettario della Confederazione. I cicli terminano con l'allestimento di un *bilancio intermedio* dopo quattro anni e, dopo otto anni, con la *valutazione finale* dell'efficacia dei provvedimenti.

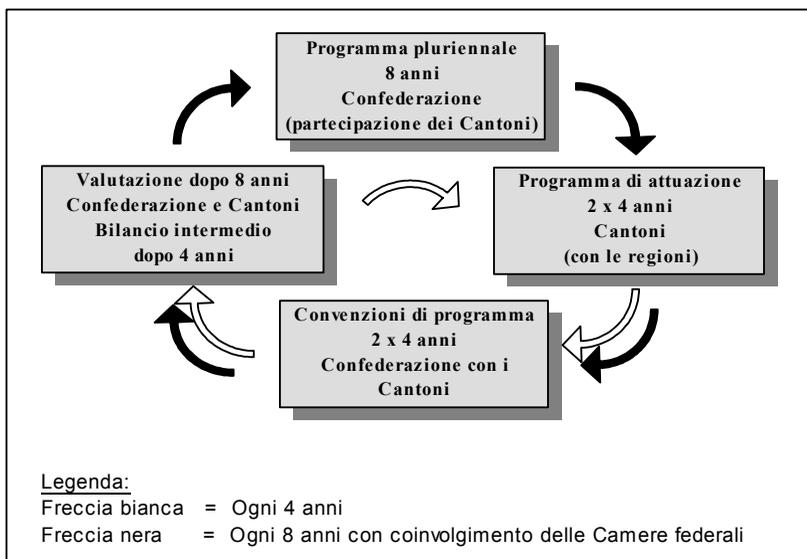
Per tutti i livelli amministrativi interessati, il processo di attuazione è un processo di apprendimento, Confederazione compresa. In quest'ottica è previsto che la Confederazione apporti un sostegno individuale ai Cantoni. Sono sempre possibili aggiustamenti successivi in base all'esperienza acquisita nella prima fase dell'attuazione.

Conformemente all'articolo 20 della legge, il Consiglio federale decide come debba essere assicurata la collaborazione con Cantoni, regioni montane e altre aree rurali. Si rinuncia per il momento all'istituzione di una conferenza tripartita per le regioni

montane e le aree rurali, dato che si attendono ancora i risultati della Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA). Il disegno propone per contro l'organizzazione di manifestazioni regolari che riuniscano i diversi attori interessati.

Figura 5

Collaborazione Confederazione/Cantoni in materia di concezione, di attuazione e di valutazione



2.6.2 Strategie cantonali di sviluppo economico e programmi cantonali d'attuazione

Nel caso ideale, il programma cantonale d'attuazione deriverà da una *strategia generale di sviluppo economico* per il territorio in questione. Un gran numero di governi cantonali ha definito esplicitamente una strategia di questo tipo, alcuni addirittura nel programma economico, nel piano direttore economico, nel programma di governo, ecc. Il programma cantonale o sovracantonale d'attuazione è dunque un concentrato di iniziative e di progetti tratti dalla strategia generale di sviluppo economico che soddisfano i criteri stabiliti dalla politica regionale della Confederazione.

Dall'esperienza fatta, si sa che ogni strategia cantonale di sviluppo economico comporta provvedimenti e oggetti che si situano sui diversi piani politici (Cantone, regione, Comune, ecc.) e in diversi settori (politica economica, formazione, infrastrutture). Essa può anche prevedere misure di genere molto diverso (programmi tematici di incentivazione, riforme amministrative, modifiche di normative legali, ecc.).

È dunque probabile che in generale il programma di attuazione della politica regionale conterà di una sola parte, che formerà un insieme coerente comprendente le iniziative e le misure previste nella strategia di sviluppo economico.

I Cantoni sono i principali interlocutori della Confederazione in materia di politica regionale ed è quindi sui loro programmi che essa si baserà. I Cantoni sono tuttavia liberi (e la Confederazione lo auspica nell'ottica della politica regionale) di convenire *programmi comuni sovracantionali*. Tali programmi sovracantionali potrebbero per esempio essere concepiti nel quadro delle conferenze dei governi di una determinata macroregione.

Un programma di attuazione può comprendere di principio tutte le iniziative e i progetti che rispondono ai criteri stabiliti per la politica regionale. Sulla base delle esperienze fatte e delle discussioni con i Cantoni, occorre tuttavia segnalare due tematiche che possono dare talvolta luogo a interpretazioni divergenti.

Iniziative e progetti in favore dell'alloggio

La politica regionale si prefigge di rafforzare la competitività economica creando impieghi, ciò che potrebbe stimolare la ricerca di alloggi nelle località ubicate nei dintorni dei centri di lavoro. Alla luce di questo obiettivo e visti i mezzi limitati di cui dispone la politica regionale, la Confederazione riserverà il suo sostegno alle iniziative e ai progetti intesi a *rafforzare i luoghi di lavoro*. L'attuazione di *strategie dell'alloggio* può certamente essere un obiettivo opportuno dello sviluppo economico per l'una o l'altra regione o Cantone, ma *non rientra nel campo d'applicazione della politica regionale della Confederazione*.

Aree a basso potenziale

La NPR sostiene di principio le attività che servono a individuare e sfruttare i potenziali regionali di produzione di valore aggiunto. Per una regione, domandarsi di quali potenziali disponga è un importante passo nella buona direzione, poiché anche nelle zone discoste esistono potenziali, fossero anche modesti (⇒ aree a basso potenziale). Tuttavia, laddove non esiste la base sociale indispensabile per sfruttarli, sarà indubbiamente difficile svolgere una promozione con gli strumenti della NPR. È dunque previsto che i Cantoni *si dedichino in modo più approfondito, di concerto con la Confederazione, alle loro aree a basso potenziale*. Il principio qui applicato è quello della sussidiarietà. La Confederazione partecipa se il Cantone svolge preventivamente un lavoro di analisi e di concezione e dimostra in tal modo quali mezzi mette a disposizione per affrontare questa sfida (cfr. n. 2.3.4).

2.6.3 Presupposti per il progetto

Per i programmi di attuazione, la Confederazione è il partner dei Cantoni e non si occupa di selezionare i progetti. Questo compito spetta ai Cantoni, che devono tuttavia operare costantemente nello spirito della legge (art. 1) e rispettarne i principi (art. 2). Con il contributo forfettario della Confederazione, i Cantoni sosterranno prioritariamente i progetti che rispondono il più ampiamente possibile ai criteri stabiliti dalla legge (art. 4–7), che sono commentati più avanti nel presente messaggio.

Sul versante della Confederazione, le istanze esecutive controlleranno in che misura i fondi sono stati impiegati conformemente alla legge, seguendo i programmi e valutandoli. La tabella qui di seguito contiene le raccomandazioni in proposito, fondate in particolare sull'esperienza tratta dai progetti pilota.

Tabella 3

Presupposti per i progetti NPR

Condizioni	Motivo
Riguardo al contenuto	
Le iniziative e i progetti corrispondono alle <i>priorità della strategia generale di sviluppo economico</i>	Concentrarsi sui progetti chiave per garantire la massima efficacia dei fondi stanziati
Le iniziative e i progetti mirano a rafforzare prioritariamente l'innovazione e l'imprenditorialità nei <i>sistemi a valore aggiunto orientati all'esportazione</i>	I sistemi a valore aggiunto orientati all'esportazione promettono in generale un miglior effetto moltiplicatore
I progetti NPR soddisfano le <i>attuali norme ecologiche e sociali</i> (criteri di sostenibilità del CIDD, cfr. n. 2.6.5)	Rispettare la dimensione ecologica e sociale della sostenibilità è una condizione indispensabile affinché un progetto venga promosso
I progetti contribuiscono a diffondere <i>un'atmosfera positiva</i> nelle regioni	Promuovere una mentalità predisposta a riconoscere le opportunità e ad assumere rischi imprenditoriali aiuta la società a responsabilizzarsi
Riguardo al metodo	
Dopo una fase di sostegno da parte della Confederazione, i progetti ottengono una base finanziaria <i>indipendente dalla Confederazione</i>	La NPR è concepita come promozione iniziale
Nel loro contesto economico, i progetti possiedono una <i>dimensione critica</i>	Concentrare i mezzi su progetti che presentano una dimensione critica per ottenere un impatto decisivo sull'economia regionale
I progetti esercitano <i>impulsi sulle imprese a valle e a monte</i>	Favorire i progetti con un maggior effetto moltiplicatore

Condizioni	Motivo
<i>L'economia partecipa ai progetti</i>	La partecipazione delle imprese ai progetti promette che questi ultimi abbiano una vera possibilità di successo sul mercato e che gli impulsi che ne derivano siano effettivamente ripresi dall'economia
Il progetto provoca le necessarie <i>riforme</i>	Un progetto non deve necessariamente contribuire in modo diretto a produrre maggior valore aggiunto. Spesso la spinta verso riforme strutturali (nell'organizzazione dello Stato o mediante l'integrazione di taluni settori economici) può avere altrettanto valore.

Di natura geografica

Il progetto contribuisce a rafforzare il <i>centro funzionale</i> di una regione	Concentrare i mezzi laddove essi possono avere il maggior impatto sulla regione; si tratta dunque, in genere, dei centri regionali
--	--

In materia di promozione della *cooperazione transfrontaliera*, l'articolo 6 capoverso 4 della legge obbliga i partner a tener conto della politica di collaborazione territoriale europea e di quella nazionale, nonché delle modalità d'attuazione e dei rispettivi calendari.

Ciò non significa che la Confederazione persegua in questo ambito altri scopi o si rivolga a un altro campo d'applicazione materiale. Essa deve soltanto tener conto del fatto che con i partner transfrontalieri europei vengono conclusi programmi operativi e regionali separati e che i fondi strutturali europei coprono il periodo 2007–2013 (p. es. mediante il riconoscimento retroattivo dei costi di progettazione causati fino al momento della stipulazione della convenzione di programma tra la Confederazione e il Cantone).

Dai dibattiti parlamentari risulta che armonizzare e integrare le attività nazionali e transfrontaliere è un compito affidato ai Cantoni. La Confederazione non conclude dunque convenzioni di programma separate con diversi attori di un Cantone o di una regione. Una soluzione possibile è che in seno a una regione transfrontaliera un Cantone assuma nei confronti della Confederazione la responsabilità di negoziare e di attuare la parte internazionale del credito globale.

2.6.4 Armonizzazione con la pianificazione direttrice

I progetti sostenuti dalla Confederazione nel quadro della NPR devono essere armonizzati con i piani direttori cantonali. I Cantoni hanno la responsabilità dell'armonizzazione precoce e adeguata di iniziative, progetti e programmi nonché dei progetti infrastrutturali. Il coordinamento con i piani direttori cantonali si svolge, nel migliore dei modi, secondo un processo graduale:

- a livello degli obiettivi delle strategie di promozione cantonali o intercantionali, la prova della compatibilità con la pianificazione direttrice avviene nel programma di attuazione corrispondente;
- le infrastrutture generatrici di valore aggiunto che sono importanti dal profilo della pianificazione direttrice e sono parte integrante di un'iniziativa più generale («progetti chiave») devono essere definite nel piano direttore cantonale.

I Cantoni descriveranno nel loro programma di attuazione il modo in cui si svolgerà il processo globale di armonizzazione con la pianificazione direttrice cantonale. Le istanze esecutive della Confederazione esamineranno al momento della valutazione se i Cantoni hanno adempiuto il loro mandato di coordinamento.

2.6.5 Sostenibilità

I programmi d'attuazione dei Cantoni costituiscono un elemento centrale della NPR. In quanto punto di snodo tra il quadro generale del programma pluriennale e i progetti concreti, essi hanno un grande effetto. Per questo motivo è opportuno che siano sottoposti a una valutazione della sostenibilità (VDS)¹⁶, che verrà effettuata se possibile in ogni Cantone secondo gli stessi principi. La VDS è concepita come una valutazione ex ante: essa dovrebbe essere completata al più tardi all'atto della convenzione di programma.

La VDS per i programmi cantonali d'attuazione verifica per mezzo di un'*analisi degli effetti* le ripercussioni degli elementi del programma sulle tre dimensioni della sostenibilità e analizza i conflitti d'interesse. I criteri del Comitato interdepartimentale sullo sviluppo sostenibile (CISvS) possono nuovamente servire da riferimento. L'accento può essere posto sui criteri d'impatto nonché sugli effetti e conflitti principali tra le dimensioni della sostenibilità. Occorrerebbe tener conto sia degli effetti che concernono una vasta parte della popolazione o una regione intera, sia di quelli che hanno ripercussioni soltanto localmente. Il quadro di riferimento temporale corrisponde alla durata di un programma d'attuazione, ossia di principio quattro anni.

È inoltre previsto di procedere a un esame della coerenza degli obiettivi e delle strategie del programma d'attuazione con quelle del programma pluriennale della Confederazione, da un lato, e con la nozione di sviluppo sostenibile, dall'altro. Si tratta di individuare i grandi conflitti di interessi e di definire come il programma d'attuazione deve rispondervi (alternative, misure di accompagnamento).

¹⁶ I criteri sono esposti più approfonditamente nello Strumento di lavoro della SECO per l'elaborazione dei programmi d'attuazione della NPR.

Bisogna da ultimo descrivere i *potenziali di ottimizzazione*, in altre parole mostrare in che modo possono essere impediti gli effetti molto negativi. Questa fase del lavoro include anche le esigenze poste dai Cantoni per le fasi seguenti della pianificazione.

2.7 Controlling e valutazione

2.7.1 Uno strumento di gestione per la Confederazione e i Cantoni

La concezione della NPR implica considerevoli esigenze in materia di *controlling*, di *monitoraggio* e di *valutazione*. Per questo motivo, nel nostro messaggio del 16 novembre 2005¹⁷ concernente la NPR, scrivevamo: «In futuro, misure più incisive di controlling, di monitoraggio e di valutazione dovranno garantire che i mezzi sono stati impiegati conformemente allo scopo e alle altre prescrizioni della legislazione federale (p. es. il diritto in materia di concorrenza).»

Il *controlling*¹⁸ è un'attività di direzione che comprende tutto il processo di pianificazione e di gestione in un particolare settore di compiti, allo scopo di contribuire affinché l'azione dello Stato produca il miglior risultato possibile mediante la gestione effettiva ed efficace delle procedure e dei processi.

Il *monitoraggio* è più che altro un'operazione di routine che consiste nel raccogliere costantemente e sistematicamente i dati paragonabili. Essa ha lo scopo di aiutare i diversi attori che realizzano i provvedimenti statali a individuare i cambiamenti e/o le tendenze nell'attuazione in senso stretto, nel comportamento dei gruppi bersaglio o negli effetti. È previsto di approntare a questo scopo un sistema di indicatori.

La *valutazione* è utilizzata specificatamente per dare un giudizio sull'effetto dei provvedimenti statali. Le valutazioni sono studi mirati e limitati nel tempo, destinati a individuare lo scopo, la concezione, l'esecuzione e gli effetti di un'azione statale, a misurarli se possibile e, sempre, a giudicare in quale misura tale azione contribuisce al bene comune.

Controlling, monitoraggio e valutazione riguardano tanto il programma pluriennale della Confederazione quanto la realizzazione dei programmi cantonali d'attuazione. Gli accordi che i Cantoni stipulano con i promotori di progetti forniscono le informazioni necessarie al riguardo. I provvedimenti devono in questo caso contribuire a:

- selezionare in modo mirato le misure e i progetti da realizzare e da sostenere,
- analizzare gli effetti delle misure e il loro grado di conformità agli obiettivi, allo scopo di fornire basi di riflessione strategica e
- valutare sistematicamente i risultati delle esperienze e giudicare circa la conformità degli effetti dei provvedimenti ai principi dello sviluppo sostenibile.

¹⁷ FF 2006 255

¹⁸ Le definizioni seguenti sono quelle di Marlène Läubli *et al.*, Gruppo di contatto inter-dipartimentale «Esame di impatto» (IDEKOWI), ottobre 2004.

Le conclusioni ed esperienze tratte da questi provvedimenti di gestione e di controllo non soltanto permettono alla Confederazione e ai Cantoni di orientare lo sviluppo regionale in modo mirato e di ripartire le risorse in funzione degli obiettivi, ma li facilitano nella revisione e nell'aggiornamento dei programmi.

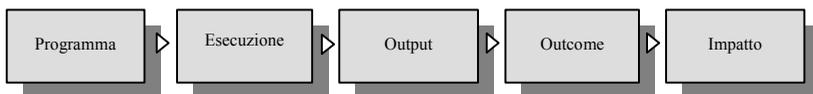
Tali esigenze necessitano di uno strumento di gestione appropriato. La *gestione integrata dei risultati e degli effetti*, allestita per i bisogni dell'Amministrazione federale¹⁹, potrebbe fare al caso.

2.7.2 Modello di analisi delle conseguenze dell'azione statale

La gestione integrata dei risultati e degli effetti si basa su un modello delle conseguenze dell'azione statale in cinque tappe²⁰:

Figura 6

Modello di analisi delle conseguenze dell'azione statale



Fonte: AFF / Interface 2003 (modificato)

Le misure di controlling, monitoraggio e valutazione sono volte a sorvegliare i diversi strumenti, analizzarne gli effetti e tracciare un bilancio d'insieme del programma. I dati misurati e gli indicatori utilizzati riguardano il programma pluriennale, i programmi cantonali d'attuazione e le convenzioni relative ai progetti nonché i cambiamenti previsti.

Il *programma* descrive gli effetti previsti dell'azione pubblica. Esso menziona gli obiettivi che saranno verificati dalla gestione integrata dei risultati e degli effetti. Per la NPR si tratta del programma pluriennale della Confederazione e dei programmi cantonali d'attuazione.

L'elemento *esecuzione* concerne la collaborazione degli attori al momento dell'attuazione, ovvero, per la NPR, i Cantoni (e le regioni) e la Confederazione.

Viene chiamato *output* l'insieme delle prestazioni risultanti dall'esecuzione, quali le decisioni, le disposizioni, i sussidi, le consulenze o le informazioni. Nel caso della NPR potrebbe per esempio trattarsi delle convenzioni di programma tra Confederazione e Cantoni.

Per *outcome* si intendono gli effetti immediati previsti delle misure concrete sul comportamento dei gruppi bersaglio. L'*outcome* di un provvedimento della Confederazione potrebbe consistere per esempio nel fatto che, grazie a una promozione diretta da parte della Confederazione, un determinato Cantone raggiunga la massa

¹⁹ Amministrazione federale delle finanze (AFF) / Interface, *Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung*, Lucerna, 2003.

²⁰ Le denominazioni delle tappe 4 e 5 sono talvolta utilizzate l'una al posto dell'altra a seconda degli autori.

critica in un certo settore e possa così tenere il passo nella concorrenza tra le piazze economiche.

L'impatto descrive le conseguenze effettive dell'azione politica sui gruppi interessati, in altre parole mostra il contributo che un provvedimento fornisce a lungo termine per risolvere un compito o un problema sociale più generale.

2.7.3 Fasi della realizzazione

In un primo tempo, occorre adattare l'applicazione del modello integrato di gestione delle prestazioni e dei risultati ai bisogni della NPR. Il modello comprende cinque fasi:

- stabilire provvedimenti e suddividerli in gruppi;
- abbozzare per ciascun provvedimento un modello degli effetti attesi;
- definire gli obiettivi in materia di output, di outcome e di impatto;
- determinare gli indicatori quantitativi e qualitativi dei diversi livelli di effetti, in coordinamento con le attività statistiche della Confederazione nel settore del monitoraggio regionale;
- chiarire la misurazione degli indicatori.

In termini generali, più si avanza nel concatenamento delle conseguenze, più le interdipendenze diventano complesse, più è difficile misurare gli effetti e più il rilevamento dei dati richiede tempo.

3 Commento ai decreti federali

Due decreti federali sono presentati alle Camere federali in relazione al programma pluriennale 2008–2015 (cfr. anche l'allegato).

3.1.1 Decreto federale che definisce il programma pluriennale della Confederazione 2008–2015 concernente l'attuazione della Nuova politica regionale (NPR)

Art. 1

L'articolo 1 definisce le priorità tematiche della promozione diretta, da parte della Confederazione, di programmi cantonali d'attuazione. Nei numeri 2.2.1.2 e 2.2.2 è stato mostrato dettagliatamente che un rafforzamento dei sistemi a valore aggiunto risulta particolarmente adatto a sostenere la capacità d'esportazione delle regioni montane, delle aree rurali in generale e delle regioni di frontiera.

L'articolo definisce a titolo prioritario due sistemi a valore aggiunto: l'industria, che assume un ruolo motore per l'Arco giurassiano, la Svizzera centrale e quella orientale, e il turismo, fondamentale per l'Arco alpino.

regionale. La proposta è motivata nel numero 4.1 «Ripercussioni sull'effettivo del personale».

Art. 3

Il decreto non sottostà a referendum.

4 Ripercussioni

La questione delle ripercussioni è già stata trattata approfonditamente nel messaggio del 16 novembre 2005²¹ concernente la Nuova politica regionale (NPR).

4.1 Per la Confederazione

Ripercussioni finanziarie

Per finanziare la politica regionale, la Confederazione trasferisce al nuovo Fondo per lo sviluppo regionale il patrimonio dell'attuale Fondo d'aiuto agli investimenti, ossia circa 1,2 miliardi di franchi (stato metà 2006).

Per mantenere a lungo termine il valore del Fondo per lo sviluppo regionale (art. 21 cpv. 3 della legge) rispettando il limite di spesa, è necessario alimentarlo ulteriormente con 30 milioni di franchi in media per tutta la durata del programma. Nell'ambito della pianificazione finanziaria 2008–2011, i conferimenti previsti inizialmente sono stati tuttavia ridotti di 10 milioni di franchi. Per questa ragione il limite di spesa richiesto nel disegno non ammonta a 240 (= 8 x 30), ma soltanto a 230 milioni di franchi.

Ripercussioni sull'effettivo del personale

Secondo il messaggio del 16 novembre 2005, la Nuova politica regionale sarebbe stata gestita dall'Amministrazione federale con 11 posti (a tempo pieno). Dalla pianificazione dell'organizzazione e dei compiti effettuata nella SECO è risultato che si tratta del minimo indispensabile per portare a buon fine le tre componenti della politica regionale. I costi dei due posti saranno finanziati temporaneamente dal credito per beni e servizi previsto per gli ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale.

I nuovi compiti legati all'elaborazione, alla supervisione e alla valutazione di programmi si sostituiranno a gran parte delle attività svolte in applicazione degli strumenti attualmente in vigore. L'intensificazione della collaborazione con i Cantoni e tra i servizi della Confederazione costituisce una priorità che richiede l'impiego di risorse umane. Anche la gestione del Fondo per lo sviluppo regionale, con oltre un miliardo di franchi di mutui e un «giro d'affari» futuro compreso tra 50 e 100 milioni di franchi, è un compito federale che implica grosse responsabilità e, quindi, l'impiego di personale.

²¹ FF 2006 284 segg.

La maggior parte delle prestazioni fornite nell'ambito della componente 3 è delegata a terzi sotto forma di mandati. Non è per esempio opportuno che l'autorità di esecuzione della NPR metta a punto un sistema di indicatori proprio per osservare il cambiamento strutturale nelle regioni. Anche per la formazione e il perfezionamento della rete di attori regionali responsabili dell'esecuzione della NPR non occorre aumentare le capacità della SECO. Questi mandati necessitano tuttavia di essere sorvegliati e accompagnati dall'Amministrazione federale, tutte attività che richiedono risorse di personale.

Si tratta sempre di compiti che devono essere svolti in seno all'Amministrazione federale, dopo che l'idea originaria di trasferire la NPR in una fondazione è stata abbandonata. Soltanto l'esternalizzazione avrebbe infatti permesso alla Confederazione di concentrarsi su una funzione d'interfaccia con il Consiglio federale e il Parlamento limitando la dotazione di personale.

Ripercussioni sulla prassi in materia di promozione

La NPR comporta cambiamenti nella prassi della promozione. Diversi settori della vecchia politica regionale non vengono più presi in considerazione quando si tratta di fornire un sostegno. Le priorità e i contenuti della promozione vertono sul rafforzamento di fattori regionali legati alla piazza economica, orientati alla produzione di valore aggiunto e all'esportazione.

Non vengono quindi più promossi elementi della politica di sviluppo regionale incentrati all'attrattiva di una regione come luogo in cui vivere. Ciò concerne per esempio tutte le infrastrutture di base ancora sostenute mediante la LIM.

Occorre tuttavia precisare che anche i fattori legati alla piazza economica beneficeranno della promozione soltanto se potranno influire sulla capacità di esportazione dell'economia regionale.

4.2 Per i Cantoni e i Comuni

Ripercussioni finanziarie

Nell'ambito della cooperazione, i Cantoni hanno accettato finora di fornire le stesse prestazioni finanziarie della Confederazione al fine di realizzare i programmi.

Per lo più non si tratta di spese supplementari. I Cantoni hanno già dovuto partecipare alla realizzazione di alcuni strumenti fornendo prestazioni finanziarie equivalenti. Ora occorrerà semplicemente prevedere una destinazione diversa anche a livello cantonale.

La NPR si integrerà inoltre molto di più che in passato nelle priorità economiche dei Cantoni. Si può infatti partire dal presupposto che i Cantoni prevedano crediti propri e che non percepiscano quindi la NPR come un onere supplementare.

Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'attuazione della NPR esige anche dagli organi cantonali d'esecuzione un'altra disponibilità oltre a quella di applicare le leggi finora in vigore. I cambiamenti riguardano piuttosto la natura dei compiti che il loro volume. In alcuni Cantoni il raggruppamento della promozione di regioni montane, di aree rurali in generale e

delle regioni di frontiera dovrebbe consentire di ottenere effetti sinergici nelle procedure amministrative.

4.3 Per l'economia

L'articolo 103 Cost. (RS 101) impegna la Confederazione a intervenire nelle regioni montane, nelle aree rurali e nelle zone di frontiera. Il disposto costituzionale la autorizza a condurre un'esplicita politica strutturale a livello regionale e, se del caso, persino a derogare al principio della libertà economica per sostenere le regioni del Paese economicamente minacciate e promuovere rami economici e professioni che, nonostante le misure di solidarietà che si possono ragionevolmente esigere da loro, non riescono ad assicurare la propria esistenza.

In passato, la politica regionale del nostro Paese si prefiggeva in primo luogo di compensare disparità esistenti tra le diverse regioni. Dopo la metà degli anni Novanta, tuttavia, si è di nuovo aperta una forbice tra gli indicatori demografici ed economici (produttività e concorrenzialità) registrati dai diversi Cantoni. L'aumento demografico e un più consolidato benessere, che poterono essere rilevati in alcune aree rurali nel corso degli anni Ottanta e furono dovuti sostanzialmente all'aumento della mobilità (pendolari), non si sono tradotti in una maggiore crescita economica in queste regioni.

Attualmente non esistono fattori che lascino presumere che tali disparità siano destinate a diminuire. Anzi, è probabile che i divari si accentueranno, poiché nelle regioni montane e nelle altre aree rurali sono presenti soprattutto i settori con una produttività inferiore alla media nonché le imprese di piccole o medie dimensioni.

Per queste ragioni, e considerato che la ridistribuzione tra le regioni è compito della NPC, la NPR si concentra sul potenziamento della capacità di produrre valore aggiunto e sul miglioramento della concorrenzialità. La Nuova politica regionale induce le regioni e i loro attori economici a concentrare gli sforzi, per migliorare la concorrenzialità della loro piazza economica, sui centri regionali e sovregionali, in modo da poter beneficiare degli impulsi alla crescita che questi riescono a creare. Promuovendo l'imprenditorialità, la capacità di innovazione e i sistemi in grado di creare valore aggiunto, la NPR intende indurre le regioni ad adeguarsi ai cambiamenti strutturali che si preannunciano durevoli mediante chiare strategie di sviluppo e altrettanto chiare misure per aumentare la loro capacità di produrre valore aggiunto. In tal modo, la NPR contribuisce indirettamente a mantenere e creare posti di lavoro nelle regioni montane e nelle altre aree rurali, come pure a conservare un insediamento decentralizzato e a diminuire le disparità.

Gli strumenti messi a disposizione dalla NPR puntano sull'imprenditorialità, sulla capacità di innovazione e sull'istituzione di sistemi a valore aggiunto. Da essi ci si attende che siano in grado, nelle zone cui si rivolgono, sia di far aumentare la produttività dei settori che già esistono, sia di costituire un sostegno adeguato a un cambiamento strutturale in questa direzione.

La Nuova politica regionale può essere pertanto considerata la cinghia di trasmissione di un meccanismo, la politica economica della Confederazione, orientato in maniera preponderante verso la crescita. È anche e soprattutto nel quadro della politica economica nazionale che la Confederazione è tenuta a intervenire istituzio-

nalmente, in modo da mettere le regioni nelle condizioni di superare la fragilità strutturale delle loro piazze economiche e la scarsa produttività che ne deriva.

4.4 Per la sostenibilità

Anche se gli strumenti previsti sono intesi innanzitutto a fornire impulsi economici alle regioni, le novità in materia di sostenibilità in queste ultime celano più opportunità che rischi. La nuova politica è meno orientata alle infrastrutture: sostiene piuttosto fattori «morbidi» legati alla piazza economica, come la formazione, l'imprenditorialità, l'innovazione e l'accesso al sapere. La cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni diventa inoltre più stretta, circostanza positiva per la coerenza del progetto. La grande maggioranza delle priorità promozionali è sostenibile in senso economico, tenuto conto delle esigenze poste ai progetti, e rafforza allo stesso tempo le dimensioni sociale ed ecologica o, nel peggiore dei casi, non incide su di esse.

Esistono tuttavia anche alcuni rischi. È possibile, per esempio, che singoli progetti nell'ambito della Nuova politica regionale entrino in conflitto con gli obiettivi della sostenibilità. Simili conflitti d'interesse sono già scoppiati talvolta in passato, soprattutto in relazione ai contenuti della promozione delle infrastrutture produttrici di valore aggiunto (p. es. fusione di zone sciistiche contro protezione di determinati paesaggi). Per attenuare simili conflitti risulta particolarmente importante valutare la sostenibilità di questo genere specifico di promozione. Nell'ambito della componente 2 è inoltre previsto il coordinamento permanente delle relative politiche. A livello locale le istituzioni politiche consentono, in caso di dubbio, di fissare in ogni momento le priorità desiderate, sempre che le istanze politiche esistenti sottopongano al giudizio degli organi democratici determinate strategie o progetti (p. es. votazione popolare).

5 Rapporto con il programma di legislatura

Tra le direttive della politica governativa presentate nel nostro programma di legislatura 2003–2007 (FF 2004 969) abbiamo annunciato anche il messaggio concernente il programma pluriennale di politica regionale 2008–2015.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità, forma dell'atto

Conformemente all'articolo 167 Cost., l'Assemblea federale decide le spese della Confederazione.

Secondo l'articolo 14 della legge federale del 6 ottobre 2006²² sulla politica regionale, l'Assemblea federale stabilisce i contenuti del programma pluriennale. Tale articolo disciplina inoltre la durata del programma e il coinvolgimento dei Cantoni e delle regioni.

²² FF 2006 302

L'articolo 21 della legge prevede che, per il finanziamento delle misure di politica regionale, la Confederazione alimenti un Fondo per lo sviluppo regionale. Il fabbisogno di ulteriori conferimenti al Fondo deve essere motivato nel programma pluriennale secondo l'articolo 22 della legge. L'Assemblea federale può stanziare il limite di spesa mediante decreto federale semplice.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'articolo 23 capoverso 1 numero iii dell'Accordo del 22 luglio 1972²³ tra la Confederazione Svizzera e la CEE prevede che ogni aiuto pubblico che falsi o minacci di falsare la concorrenza, favorendo talune imprese o talune produzioni, sia incompatibile con il buon funzionamento dell'Accordo, nella misura in cui sia suscettibile di pregiudicare gli scambi tra la Comunità e la Svizzera.

Per quanto riguarda i contenuti della promozione descritti nel numero 2.2.3, non si tratta di aiuti statali destinati a singole imprese, ma del sostegno di regioni in vista della realizzazione di obiettivi orizzontali (terminologia dell'Unione europea; queste forme di sostegno sono compatibili con il diritto in materia di concorrenza). La Commissione europea stessa cerca di indurre gli Stati membri a trasformare i loro aiuti statali, in parte ancora considerevoli, in forme di sostegno orizzontali.

6.3 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 Cost., una dotazione finanziaria implicante nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiede il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Il limite di spesa richiesto nell'articolo 1 del decreto federale va subordinato al freno alle spese.

²³ RS 632.401

Esempi concreti

Gli esempi che seguono illustrano progetti relativi alla politica regionale praticata finora o progetti pilota nell'ambito della NPR, cui la NPR può ispirarsi quali «best practices».

Esempio concreto relativo al n. 2.2.2.1: Sistemi industriali a valore aggiunto orientati all'esportazione

MCCS Alpnach, una rete in espansione per la microtecnologia

Situazione iniziale

Nei Cantoni della Svizzera centrale sono localizzate un buon numero di imprese all'avanguardia nel settore della microtecnologia. Finora mancava il sostegno della ricerca e una messa in rete delle imprese.

Tipo d'intervento

Al fine di promuovere la Svizzera centrale a regione di competenze nel settore della microtecnologia, è stata sviluppata un'istituzione ausiliare di ricerca, il cui scopo è di consolidare le competenze delle singole imprese, di promuovere lo scambio di know how e di intensificare la collaborazione.

Realizzazione pratica

La «Micro Center Central-Switzerland AG» (MCCS) è stata fondata nell'anno 2000 da imprese della Svizzera centrale. Attualmente partecipano al progetto oltre una dozzina di imprese rinomate, nonché istituzioni di ricerca e di formazione.

Per conferire basi solide all'istituzione di ricerca, la MCCS ha concluso già nel primo anno un contratto di partenariato con il Centre Suisse d'Electronique S.A. (CSEM). Ad Alpnach sono attualmente attivi circa 30 tra fisici, ingegneri e tecnici che si occupano principalmente di ricerca applicata e di sviluppo di prodotti. Questo centro di competenze per la microtecnologia è finanziato congiuntamente dai Cantoni della Svizzera centrale, dal CSEM e dalla MCCS.

Un ulteriore campo d'azione dell'iniziativa nel settore della microtecnologia della MCCS è costituito da una messa in rete interdisciplinare dei principali operatori. La piattaforma per la microtecnologia getta le basi per la creazione di un cluster in questo settore. Dal 2003 si svolge in questo ambito uno scambio di esperienze e una collaborazione tra gli azionisti della MCCS. Dal 2005 è attivo, in collaborazione con il Technologie Forum di Zugo, un «cluster virtuale per la microtecnologia».

Stato attuale

La MCCS è operativa dal 2006 senza il sostegno della Confederazione.

Contributo potenziale della NPR a questo genere di progetto

La costituzione di una rete in questo senso, che in definitiva è sostenuta dall'economia e dalla regione stessa, richiede prestazioni preliminari sotto forma di iniziative, collegamenti con partner esterni, opera di persuasione presso le imprese residenti ecc. Nella fase di avvio sono generati costi che non possono essere riversati su partner privati.

www.mccs.ch

Esempio concreto relativo al n. 2.2.2.2: Turismo

Strategia comune per gli impianti di risalita della Svizzera centrale

Situazione iniziale

Nella maggior parte delle regioni dell'arco alpino gli impianti di risalita costituiscono l'asse portante delle attività turistiche. Questo è il motivo per cui, negli ultimi anni, molti investimenti sono stati finanziati con prestiti della Confederazione che però non sempre risultano sufficientemente redditizi. Numerosi prestiti possono essere considerati a rischio. La SECO ha dunque invitato i Cantoni a formulare criteri volti a promuovere impianti turistici di trasporto che favoriscano uno sviluppo durevole.

Tipo d'intervento

Dal punto di vista dei visitatori la Svizzera centrale presenta una certa uniformità, ma dal profilo dell'offerta si riscontrano caratteristiche molto dissimili. I direttori cantonali dell'economia pubblica della Svizzera centrale hanno commissionato l'elaborazione di una strategia comune per l'impiego di mezzi di trasporto. Tale strategia dovrà tener conto delle diverse condizioni e proporre approcci differenziati in considerazione dei principi che scaturiscono dalla Nuova politica regionale. In concreto, questo significa che gli sforzi si concentreranno sulle imprese concorrenziali e ad alta produzione di valore aggiunto.

Realizzazione pratica

Un'analisi della redditività e della quota di capitale proprio di tutte le imprese ha mostrato che gli impianti di risalita della Svizzera centrale si situano al di sopra della media nazionale. Le loro dimensioni sono invece generalmente troppo ridotte per poter sostenere la concorrenza internazionale. Per poter continuare a beneficiare dell'aiuto agli investimenti, tali imprese devono dunque seguire una delle strategie seguenti:

- Le «imprese alfa» sono situate in destinazioni di notorietà almeno nazionale e presentano un rendimento globale superiore a 8 milioni di franchi. Puntano alla crescita acquisendo quote di mercato, ricercano l'integrazione orizzontale o verticale e sospendono le attività nei rami poco redditizi.
- Le «imprese beta» hanno notorietà regionale e raggiungono una cifra d'affari di almeno 1 milione di franchi. Aspirano ad associarsi a un'impresa alfa o a raggrupparsi con altre imprese beta per formare un'unità più grande. Sono in seguito tenute ad ottimizzare il loro territorio. Offrono inoltre nuovi prodotti innovativi ancora sconosciuti nella Svizzera centrale.
- Le «imprese gamma» (cifra d'affari inferiore a 1 milione di franchi) operano in nicchie di mercato e/o offrono l'accesso a tenute, alpi o casali. Ricercano cooperazioni con imprese alfa e beta. Condizione per ricevere il sostegno: l'impianto deve avere notevole importanza per l'economia regionale o l'investimento consente di migliorare sensibilmente la redditività (Turn-around).

Stato attuale

Dal 2004, tutti i Cantoni applicano la nuova politica di promozione. Essa ha già prodotto il sorprendente effetto di aumentare le collaborazioni, nonché le fusioni. Finora non sono stati operati riasseti territoriali.

Contributo potenziale della NPR a questo genere di progetto

Il cambiamento strutturale degli impianti turistici di trasporto è un tema attuale. La NPR dovrebbe stimolare – sotto forma di eventuali prestiti per investimenti di sostituzione o di rinnovamento – una fissazione delle priorità sovraregionali o intercantonali, sia a livello di definizione sia di realizzazione delle strategie.

Esempio concreto relativo al n. 2.2.2.3: Formazione e salute

Centro di riabilitazione Le Noirmont

Situazione iniziale

La costituzione del Cantone del Giura ha generato un fermento straordinario di idee. Contemporaneamente, nuove conoscenze hanno radicalmente modificato la prassi di trattamento degli infarti e di altre malattie cardiovascolari: anziché rimanere fermi, è ormai indicato il movimento. Su impulso dei pionieri della mobilitazione precoce sono stati ideati programmi di riabilitazione ambulatoriale precoce.

Tipo d'intervento

In questo contesto è sorta l'idea di insediare una clinica per la riabilitazione cardiovascolare nella Svizzera nord-occidentale.

Realizzazione pratica

- 1980, il Cantone del Giura nomina un gruppo di lavoro incaricato di verificare la fattibilità di un centro giurassiano di riabilitazione medica;
- indagine preliminare presso gli ospedali e le autorità sanitarie dei Cantoni della Svizzera nord-occidentale e colloqui con autorità comunali e ospedaliere in vista di una collaborazione;
- visita a numerosi potenziali siti sull'altipiano delle Freiberge; scelta del comune Le Noirmont;
- fondazione della società cooperativa Centro giurassiano di riabilitazione cardiovascolare (CJRC) nel marzo 1984;
- nel gennaio 1992, ampliamento per meglio rispondere all'aumento della domanda (da 65 a 88 letti);
- nel maggio 2005, il CJRC diventa «Clinica Le Noirmont» e si rifà l'aspetto, modernizzandosi.

Stato attuale

La clinica Le Noirmont ha potuto contare su pionieri che le hanno consentito di sviluppare una dinamica forte e di finanziarsi quale istituzione d'utilità pubblica non sovvenzionata. Riconosciuta dal Gruppo di lavoro per la riabilitazione cardiovascolare della Società svizzera di cardiologia, è pure un centro di formazione riconosciuto dalle società svizzere di cardiologia, di medicina interna, di medicina fisica e di riabilitazione, nonché da diverse scuole universitarie e dal PFZ. Accogliendo annualmente circa 1000 pazienti è attualmente il maggior centro di riabilitazione cardiovascolare in Svizzera.

Contributo potenziale della NPR a questo genere di progetto

I progetti nel settore della salute e della formazione che «esportano» le proprie prestazioni possono beneficiare, per esempio, di prestiti per rinnovare l'infrastruttura, ma anche di contributi iniziali a livello di concezione e sviluppo di processi di messa in rete.

www.clinique-le-noirmont.ch

Esempio concreto relativo al n. 2.2.2.4: Energia

Rete di competenze «L'acqua nelle regioni di montagna»

Situazione iniziale

Nel 2003, dichiarato dall'ONU anno internazionale dell'acqua, la Conferenza dei governi dei Cantoni alpini ha riconosciuto la mancanza di un'organizzazione che incentri le proprie attività sull'applicazione pratica di conoscenze ed esperienze acquisite attorno al tema acqua nelle regioni di montagna.

Tipo d'intervento

La rete *Mountain Water Network* avvia, collega e sostiene progetti di gestione dell'acqua ad elevato potenziale di valore aggiunto nelle regioni di montagna con i seguenti obiettivi:

- in materia d'innovazione, sono promossi i partenariati tra l'economia, le scienze e gli ambienti politici;
- in materia di scambio di conoscenze, il sapere di imprese, autorità, istituzioni e privati è messo in rete;
- in materia di sensibilizzazione, il tema «acqua e montagne» è oggetto di una campagna mediatica.

Realizzazione pratica

Nella fase iniziale, si elaborano le basi e si sostengono progetti pilota concernenti diversi aspetti dell'utilizzazione dell'acqua. Nel settore acqua e energia, attualmente sono prioritarie le seguenti tematiche:

- analisi e valutazione delle condizioni quadro attuali nel settore dell'energia idraulica;
- inventario delle conoscenze nell'ambito dell'energia idraulica;
- valutazione di impianti di produzione di energia;
- contratti-tipo per l'esercizio di impianti di acqua potabile;
- turbine utilizzabili universalmente.

Tra gli altri settori tematici presi in considerazione vi sono l'acqua e il turismo, i pericoli naturali e la salute. Lo *Swiss Mountain Water Award* mette a disposizione annualmente 50 000 franchi per la promozione di progetti innovativi attorno al tema acqua.

Stato attuale

Il progetto è stato avviato nel 2004 e si trova in fase di sviluppo.

Contributo potenziale della NPR a questo genere di progetto

La NPR può dare impulsi incoraggiando in primo luogo gli sforzi volti a generare valore aggiunto esportabile fondato sulla risorsa acqua, in secondo luogo la cooperazione inter-cantonale, poiché questo progetto è stato sviluppato congiuntamente dai sette Cantoni della Conferenza dei governi dei Cantoni alpini.

www.mountain-water-net.ch

Esempio concreto relativo al n. 2.2.2.5: Risorse naturali

Aventi Bois – Polo romando per il reperimento e la trasformazione del legname di latifoglie

Situazione iniziale

L'economia forestale e il settore economico delle segherie si trovano in una fase d'importanti cambiamenti dovuti alla globalizzazione dei mercati, alla delocalizzazione delle segherie verso i Paesi dell'Est europeo, all'apertura dei mercati europei ecc.

Le esigenze dello sviluppo durevole, nonché l'ultima crisi del petrolio, tuttavia, hanno generato una nuova situazione. I costi di trasporto sulle lunghe distanze e le diverse tasse ecologiche hanno una forte incidenza sullo smercio di legname di latifoglie di produzione indigena.

Il bosco svizzero copre un terzo della superficie del nostro Paese; un terzo della produzione forestale proviene da legname di latifoglie. Attualmente questo mercato non è pienamente sfruttato e si ritrova inibito a causa della soppressione delle risorse destinate alla trasformazione del legname indigeno.

Tipo d'intervento

Aventi-Bois propone la realizzazione di un polo di competenze per il legno («Lignopol») ad Avenches. Il progetto è articolato in quattro parti:

- gestione di un parco di tondoni di legno;
- fondazione di una segheria industriale;
- progettazione di un polo tecnologico;
- istituzione di un vivaio di imprese della prima e della seconda trasformazione del legno con il sostegno di un «*facility management*».

Questa concezione è intesa a consentire la creazione delle condizioni quadro necessarie allo smercio del legname di latifoglie indigeno di tutta la Svizzera romanda e delle regioni confinanti.

Realizzazione pratica

È prevista la fondazione di una società fondiaria e di apparecchiature, di una società finanziaria, di una società per la gestione di un parco di tondoni di legno, come pure di una struttura di animazione e di pubblicizzazione del polo tecnologico della catena di lavorazione del legno.

Stato attuale

In un primo tempo, si tratta di concretizzare questa concezione e di iscrivere il progetto del polo del legno nel programma di legislatura 2007–2011 del Cantone di Vaud.

In un secondo tempo, Aventi-Bois auspica la conclusione, entro il 2007, della prima tappa del polo del legno, ossia la realizzazione di 1–3 unità di segheria e/o di lavorazione del legname di latifoglie.

Una terza fase, da realizzare a partire dal 2008, prevede l'attuazione delle funzioni collettive del polo del legno e delle condizioni necessarie, per i responsabili del polo del legno, al trasferimento di *know how* e al sostegno del progetto.

Contributo potenziale della NPR a questo genere di progetto

Questo centro di competenze costituisce un'innovazione che coniuga la collaborazione interregionale, la ricerca e lo sviluppo di tecnologie e la lavorazione del legno. La NPR può – in sintonia con la politica forestale – fornire un sostegno finanziario a prestazioni di sviluppo preconcorsionali nell'ambito di un progetto integrato verticalmente. È invece escluso qualsiasi sostegno agli investimenti operati dalle singole aziende.

Esempio concreto relativo al n. 2.2.2.6: Economia agricola

Rete di competenze dell'industria alimentare Turgovia

Situazione iniziale

Sotto il titolo «*Chance Thurgau Plus*», le associazioni mantello dell'economia turgoviese hanno elaborato proposte per migliorare le loro condizioni quadro.

Un ruolo importante è affidato all'agricoltura e all'industria agroalimentare. Il Cantone di Turgovia presenta infatti un tasso elevato di agricoltori e di imprese affermate nell'industria alimentare. In ragione della sua appartenenza alla regione del lago di Costanza, il Cantone è inoltre interessato alla cooperazione transfrontaliera.

In base alla nuova politica agricola, le quantità ed i prezzi non sono più di competenza dello Stato. Sono ormai gli operatori del mercato stessi a fissarli. Questo diventa tanto più urgente in quanto le condizioni quadro economiche si sviluppano sempre più verso l'apertura dei mercati e la concorrenza.

Tipo d'intervento

Mettendo a punto strutture organizzative e di lavoro appropriate, il progetto intende instaurare le condizioni ottimali per l'innovazione, il valore aggiunto e il successo sui mercati. Gli autori dell'iniziativa sono convinti che occorrono nuove strutture organizzative e di lavoro orientate al mercato che comprendano tutti i livelli dell'industria alimentare e che non si limitino al territorio cantonale.

Realizzazione pratica

La prima fase consiste nel creare una piattaforma dell'industria alimentare turgoviese che faciliti il dialogo tra gli operatori del mercato e la ricerca di soluzioni concrete, offrendo servizi in materia d'informazione e di comunicazione. Successivamente, il progetto verrà esteso geograficamente e oggettivamente a seconda dei bisogni. La piattaforma dell'economia alimentare si svilupperà in un vero e proprio centro di competenze dell'industria alimentare il cui ruolo principale sarà il trasferimento di *know how*.

Il progetto si prefigge i seguenti obiettivi:

- strutture lavorative e di dialogo orientate verso soluzioni concrete; messa in rete;
- accesso semplificato al sapere per le imprese;
- realizzazione di condizioni favorevoli a un'agricoltura e a un'industria alimentare vincenti («*cluster*»);
- aumento dell'efficacia delle organizzazioni.

Stato attuale

Il progetto è stato avviato nel 2006 e si trova nella fase di sviluppo.

Contributo potenziale della NPR a questo genere di progetto

Nell'ambito della priorità conferita all'economia agricola, è ipotizzabile un impulso iniziale allo sviluppo di catene di valore aggiunto qualora gli strumenti della politica agricola non siano applicabili, da un lato, e qualora i progetti abbiano la prospettiva di diventare indipendenti, a medio termine, dall'aiuto finanziario della Confederazione, dall'altro.

Esempio concreto relativo al n. 2.2.3.1: Settore preconcorsenziale

Poli di sviluppo del Cantone di Vaud

Situazione iniziale

Il promovimento economico vodese è stato confrontato con difficoltà a livello di insediamento di imprese: numerose zone industriali senza una politica di sviluppo esplicita, mancanza di terreni con una superficie importante pronti all'impiego e lentezza delle procedure, con la conseguenza che progetti promettenti sono sfumati.

Tipo d'intervento

Lanciando la politica dei poli nel 1996, il Cantone di Vaud si è fatto promotore di una procedura attiva e d'incitamento, fondata sull'iniziativa dei comuni e dei proprietari privati di terreni in zone artigianali/commerciali, finalizzata a mettere a disposizione terreni predisposti e concretamente pronti alla vendita. Il coordinamento tra una visione economica e i vincoli di un assetto territoriale sostenibile costituiscono il contesto entro il quale si muove la politica dei poli. L'obiettivo strategico della politica dei poli è di favorire l'insediamento di nuove attività generatrici d'impieghi. Sul piano operativo, cerca di anticipare determinate procedure obbligatorie in materia di assetto territoriale e favorisce gli investimenti necessari allo scopo di mettere a disposizione in tempo utile terreni che rispondano ai bisogni delle imprese intenzionate a insediarsi o a svilupparsi nel Cantone. Questa politica sostiene i provvedimenti di promozione dei poli in collaborazione con gli organi del promovimento economico.

Realizzazione pratica

La politica dei poli è caratterizzata da un'attiva concertazione tra Cantone, comuni e proprietari di terreni, da un lato, e da efficaci relazioni con gli organi del promovimento economico, dall'altro. Il Consiglio di Stato ha delegato l'applicazione della politica dei poli ai dipartimenti responsabili per l'economia (DEC) e la pianificazione del territorio (DIRE) istituendo il Gruppo operativo dei poli (GOP). Gli organi di gestione istituiti per ogni polo riuniscono i diversi operatori e coordinano gli interventi da effettuare nei poli. Per il tramite di un credito quadro destinato ai poli, possono essere ottenuti prestiti senza interessi e sovvenzioni. Tali aiuti possono essere concessi ai comuni, a proprietari privati, nonché a enti di diritto privato o pubblico attivi nella promozione/gestione di poli di sviluppo di cui fanno parte le associazioni regionali.

Stato attuale

Il Cantone di Vaud conta attualmente 18 poli.

Contributo potenziale della NPR a questo genere di progetto

Prefiggendosi in particolare di rafforzare i centri regionali, la NPR deve favorire le concertazioni decentralizzate. Entra in considerazione l'intero ventaglio degli strumenti di promozione. Le possibilità di promovimento comprendono prestiti per l'infrastruttura, sostegni iniziali concernenti fattori di localizzazione «morbidi» quali i lavori concettuali, lo sviluppo di reti ecc.

www.economie.vd.ch/themes/dev-economique/poles/index.html

Esempio concreto relativo al n. 2.2.3.2: Settore interaziendale

Il marchio «Grigioni» – un Cantone si dota di un'immagine uniforme

Situazione iniziale

Il Cantone dei Grigioni possiede alcuni marchi turistici famosi quali San Moritz o Davos. I «Grigioni» rappresentano di per sé un marchio molto conosciuto a livello svizzero, ma poco a livello internazionale. Manca una strategia che trasmetta la diversità regionale, culturale ed economica del Cantone e che comunichi chiaramente i valori corrispondenti.

Tipo d'intervento

Il marchio «Grigioni» aumenterà la notorietà del Cantone e sfrutterà le sinergie di marketing. Partner dei settori e dei rami più disparati si riuniscono per dotarsi di un'immagine uniforme. Il marchio mantello contribuirà a migliorare la percezione dei prodotti e dei servizi del Cantone in Svizzera e all'estero.

Realizzazione pratica

Nel 2000, il governo cantonale incarica un team di rappresentanti della sua Amministrazione e di Grigioni turismo di elaborare un marchio «Grigioni». Lo sviluppo del marchio è affidato a un'agenzia pubblicitaria internazionale (*branding*). Nel corso di un processo interattivo al quale partecipano rappresentanti dell'economia, della politica e della cultura emerge gradualmente l'idea e la missione del marchio, i suoi valori chiave e la sua struttura. Successivamente viene articolato in sei segmenti: vacanze e tempo libero, prodotti, economia, trasporti, cultura, formazione/ricerca.

Alla fine del 2002, un'ampia discussione dà luogo a un marchio incentrato sullo stambecco (testo e immagine). *GraubündenHOLZ* è la prima gamma di prodotti a utilizzare il marchio e *Graubünden Ferien* l'inserisce in una serie di nuovi prospetti. Alla fine dell'anno sono fissati due elementi formali: un regolamento per l'utilizzazione del marchio, e la gestione è affidata a una nuova associazione, marchio «*graubünden*».

Il 2003 vede il lancio vero e proprio del marchio, in particolare con l'apertura del portale www.graubuenden.ch. Il 2004 è l'anno della segnaletica uniformata sull'A13. Da allora il numero di utilizzatori e la varietà degli ambiti in cui il marchio è impiegato è in continua crescita. A titolo di esempio, si possono citare una linea di prodotti alimentari, il formaggio d'alpeggio o *graubündenWEIN*. Da alcune settimane, infine, Lenzerheide è la prima destinazione su cui figura il marchio integrale «*graubünden*».

Stato attuale

L'associazione marchio «*graubünden*» dispone di un budget annuale pari a 450 000 franchi. Il marchio si consolida costantemente e la sua utilizzazione è sempre più estesa.

Contributo potenziale della NPR a questo genere di progetto

In questo caso la NPR può contribuire, per esempio, allo sviluppo di un'identità comune delle imprese a livello cantonale e regionale, alla messa in rete regionale o a promuovere la professionalizzazione del marchio. Attività di marketing rivolte verso l'esterno, in particolare verso l'estero, non entrano per contro in considerazione.

www.graubuenden.ch

Esempio concreto relativo al n. 2.2.3.3: Infrastrutture che producono valore aggiunto

Zona industriale di interesse cantonale a Biasca – punto di partenza del rinnovamento

Situazione iniziale

L'economia della valle Leventina è stata segnata dallo sviluppo e dal declino della ditta Monteforno che in passato offriva fino a mille posti di lavoro. La sua chiusura ha avuto effetti devastanti per la popolazione locale e per le finanze comunali. Oltre alla Monteforno, altre imprese erano attive nel settore dell'industria pesante. Il livello tecnico di tali aziende era modesto. S'impondeva dunque una reazione per lottare contro la disoccupazione e per evitare l'impovertimento di quest'area.

Tipo d'intervento

Il comune e il patriziato di Biasca hanno deciso, con il sostegno della regione e del Cantone, di consolidare e di rafforzare lo sviluppo economico creando una zona industriale di interesse cantonale (ZIIC). La zona aveva l'obiettivo di aumentare il livello dell'economia regionale e di creare nuove opportunità d'impiego in un contesto caratteristico di una regione periferica: mancanza di manodopera qualificata e di settori economici orientati all'esportazione ad elevato valore aggiunto. I settori su cui si è puntato sono la chimica, l'industria farmaceutica, la meccanica e l'elettronica.

Realizzazione pratica

La zona industriale è stata realizzata con il sostegno del Cantone e della Confederazione.

Stato attuale

Tre imprese si sono insediate all'inizio degli anni Ottanta, altre tre successivamente e con altre ancora vi sono trattative in corso. Alcune di queste imprese hanno dovuto chiudere i battenti durante la crisi degli anni Novanta. Le aziende della zona industriale esportano il 90% della propria cifra d'affari. Una delle società simbolo di tale sviluppo è la Helsinn Chemicals SA, attiva a livello mondiale nel settore farmaceutico. La zona offre attualmente oltre 200 posti di lavoro.

La creazione della zona industriale ha consentito di riassorbire una parte della manodopera rimasta senza lavoro dopo la chiusura della Monteforno. Occorre notare che il 60% dei dipendenti di tali imprese sono domiciliati a Biasca o nella regione Tre Valli, favorendo dunque le entrate fiscali e l'animazione della regione. Il livello salariale medio della zona industriale è di circa il 20% più elevato rispetto a quello della regione.

Il progetto entra ora in una nuova fase, che non si limita alla zona industriale. Dopo la ristrutturazione della Monteforno a Bodio e la costruzione dell'autostrada, si aprono nuove possibilità: affermazione di Biasca quale polo della regione Tre Valli, miglioramento a livello di formazione professionale con la realizzazione di un centro multifunzionale, insediamento di nuove attività pubbliche o parapubbliche, senza dimenticare le opportunità offerte dal passaggio in prossimità della nuova trasversale ferroviaria alpina del Gottardo.

Contributo potenziale della NPR a questo genere di progetto

Nell'ambito della NPR, possono essere accordati prestiti destinati alla realizzazione d'infrastrutture generatrici di valore aggiunto.

Esempio concreto relativo al n. 2.2.3.4: Interconnessioni interregionali e intercantionali

International Packaging Institute a Neuhausen

Situazione iniziale

Per tradizione, l'industria dell'imballaggio è molto rappresentata nella regione di Sciaffusa e nell'area occidentale del lago di Costanza. Il leader mondiale dell'industria dell'imballaggio, come pure una serie di imprese attive nel condizionamento di derrate alimentari e prodotti farmaceutici sono impiantate in questa zona.

Tipo d'intervento

L'*International Packaging Institute* (IPI) aspira a diventare un centro di competenze di fama internazionale nella tecnologia dell'imballaggio. Intende fungere da piattaforma tra l'industria dell'imballaggio, le imprese attive nel condizionamento di merci e le istituzioni scientifiche. L'IPI offre ai quadri e ai detentori di *know how* corsi di formazione e di perfezionamento. L'industria dell'imballaggio dispone così di un centro tecnologico per sviluppare ulteriormente la propria offerta.

Realizzazione pratica

L'idea di fondare questo istituto è attribuibile a industriali svizzeri e tedeschi. Diverse istituzioni attive nel settore della promozione (*Bodensee Standort Marketing*, *Technozentrum Schaffhausen*, organismi di promozione economica) hanno predisposto e avviato il progetto. L'IPI organizza cicli di studio di master e di certificato, simposi scientifici, nonché attività di ricerca e sviluppo per le imprese interessate.

Il sostegno scientifico è garantito dalla Scuola universitaria professionale di Costanza, dalla Scuola universitaria dei media di Stoccarda e dalla Scuola universitaria zurighese di Winterthur. Il budget di circa un milione di franchi all'anno è attualmente coperto per il 50 per cento mediante sovvenzioni pubbliche, per il 40 per cento mediante contributi fissi dell'industria e per il 10 per cento mediante le tasse scolastiche. Entro il 2009 la ripartizione sarà così modificata: 20, 20 e 60 per cento rispettivamente.

Stato attuale

Dopo la fondazione dell'associazione responsabile, nel 2004, l'IPI ha inaugurato il suo primo ciclo di studi finalizzato a ottenere il certificato. Nel 2006 è stato avviato il primo ciclo di studi master. Contemporaneamente, sono stati organizzati diversi simposi su tematiche attuali concernenti l'industria dell'imballaggio.

Osservazione: un altro progetto dello stesso tipo, il *Nano Cluster Bodensee*, è in fase di sviluppo nella regione.

Contributo potenziale della NPR a questo genere di progetto

Nell'ambito della NPR è possibile sostenere la messa in rete infraregionale (cluster dell'industria dell'imballaggio), interregionale (cooperazione con Cantoni confinanti) o internazionale (cooperazione tra scuole e imprese) mediante contributi allo sviluppo di partenariati interaziendali. Rimane per contro escluso il sostegno a opere di costruzione.

www.ipi.eu

Esempio concreto relativo al n. 2.2.3.5: Istituzioni e riforme istituzionali

Organizzazione dello Stato

Riforma dei comuni nel Cantone di Glarona

Situazione iniziale

Con i suoi circa 39 000 abitanti, il Cantone di Glarona forma un territorio chiuso, toccato appena marginalmente dai grandi assi di circolazione alla sua estremità nord. Da anni esistono diversi progetti di sviluppo, poco armonizzati tra di loro. Nel 2002, il promovimento economico del Cantone ha definito una strategia di priorità economiche, che è poi stata adottata dal Consiglio di Stato. Basandosi su tale strategia, il promovimento economico ha elaborato un programma NPR, sottoposto alla Confederazione quale progetto pilota.

Tipo d'intervento

Poiché i potenziali delle quattro regioni che formano il Cantone di Glarona sono dissimili, occorre elaborare provvedimenti specifici per ciascuna di esse al fine di ottenere uno sviluppo positivo in tutto il Cantone. Il programma cantonale d'innovazione si fonda su tre progetti parziali regionali e tre cantonali.

In ragione della sua prossimità con l'autostrada e con lo spazio economico zurighese, il fondovalle glaronese è destinato ad accogliere grandi imprese. Più a monte, occorre promuovere la fondazione e l'insediamento di piccole imprese nei poli industriali di Netstal, Ennenda, Mitlödi e Schwanden, che formerebbero altrettanti poli di crescita. Il *Mittelland* glaronese, con il capoluogo, è il centro di servizi del Cantone e verrà sviluppato di conseguenza. Le regioni turistiche di Braunwald-Klausenpass, Elm-Sernftal, Kerenzerberg, nonché la Klöntal, seducono con le loro variegata offerte relative al tempo libero e agli spazi ricreativi.

Realizzazione pratica

La realizzazione del progetto è affidata al Cantone, alle regioni, ai comuni e alle organizzazioni economiche. Le attività sono avviate nelle regioni citate. Nell'area settentrionale del Cantone, diversi comuni, il promovimento economico e il *Technologiezentrum Linth* (TZL) si sono raggruppati sotto il nome di «LinthLand – Dynamic Business Area». La città di Glarona creerà un posto di manager della città (*Stadtmanager*) e intende sviluppare il suo centro di servizi. Le regioni turistiche, infine, punteranno soprattutto su progetti indirizzati al turismo estivo.

Queste priorità regionali sono completate e rafforzate da provvedimenti cantonali in materia fiscale, d'immagine, e nel settore dell'alloggio, nonché a livello di strutture comunali. La decisione della *Landsgemeinde* 2006 di aggregare tutti i comuni esistenti per formarne tre di più ampie dimensioni corrisponde all'impostazione prevista dalla politica di sviluppo.

Stato attuale

Il progetto è stato avviato alla fine del 2004. Un gruppo di lavoro prepara la sua realizzazione.

Contributo potenziale della NPR a questo genere di progetto

Di per sé, l'obiettivo della NPR non è di favorire le fusioni comunali. Un'analisi del singolo caso può tuttavia indicare se un progetto innovatore è in grado di contribuire alla creazione di valore aggiunto in una regione. Sono ipotizzabili aiuti volti a sostenere la fase concettuale e progetti d'incentivazione a livello di attuazione.

La Svizzera centrale verso l'innovazione

Situazione iniziale

Le imprese delle regioni di montagna della Svizzera centrale operano in un contesto relativamente favorevole. In questa regione vengono infatti fondate più imprese da indigeni rispetto ad altre zone del Paese. Il valore aggiunto dei principali settori è tuttavia piuttosto ridotto.

Tipo d'intervento

L'idea è di favorire nelle piccole città uno spirito imprenditoriale e innovativo che contribuisca a creare maggior valore aggiunto nelle imprese. Determinati provvedimenti, quali il perfezionamento, l'istituzione di comunità regionali di apprendimento o lo scambio di conoscenze con scuole universitarie professionali, si indirizzano direttamente alle imprese. Le collettività pubbliche (comuni, regioni, Cantone), il cui ruolo è di fornire servizi all'economia e alla popolazione, sono considerate operatori altrettanto importanti. Le campagne di sensibilizzazione si svolgono dunque a questo livello.

Realizzazione pratica

Al fine di sostenere tale processo nel modo più efficace, le regioni predispongono regolarmente i necessari provvedimenti organizzativi:

- Ripartizione dei ruoli: la Conferenza dei segretari regionali stabilisce periodicamente le attività da svolgersi in tutti i centri regionali (p. es. programma di perfezionamento ecc.). Un segretario regionale è incaricato di occuparsi dell'attuazione. La Conferenza funziona come una sorta di regione virtuale.
- Reti: per ottenere un maggiore impatto, ogni regione pubblica le sue attività su una rete di cui fanno parte organizzazioni economiche, fornitori locali di sapere, comuni ecc. Un'altra rete, a livello della Svizzera centrale, organizza gli scambi di conoscenze tra scuola universitaria professionale, istituzioni attive nel trasferimento d'innovazioni e regioni.
- Ruolo delle regioni: le regioni agiscono sì in modo autonomo, ma anche coordinato in seno allo *Zentralschweizer Verband*. Svolgono sempre più un ruolo di piattaforma volta a favorire i processi, organizzare le reti e sostenere il cambiamento.

Stato attuale

Il processo di collaborazione e posizionamento delle regioni della Svizzera centrale ha avuto inizio quattro anni fa ed è in continua evoluzione grazie a diversi programmi federali.

Contributo potenziale della NPR a questo genere di progetto

Nell'ambito della NPR, le attività delle gestioni regionali, ma anche il loro adeguamento strutturale alle esigenze future, possono essere sostenute con aiuti, in particolare qualora tali sforzi siano intrapresi in comune a livello di una grande regione.

Istituzioni attive nel trasferimento di sapere

«The Ark» – la dinamizzazione del tessuto economico

Situazione iniziale

Il tessuto economico vallesano dev'essere dinamizzato e questo passa, tra altre cose, attraverso la sua diversificazione.

Tipo d'intervento

Il progetto «The Ark» si prefigge di raccogliere a livello cantonale non soltanto le competenze esistenti in settori specifici, bensì anche a livello di siti che offrono una concentrazione importante di imprese tecnologiche.

Il Vallese deve diventare un parco tecnologico multisetoriale e con diverse localizzazioni, in perfetta sintonia con i poli di competenze nel settore della formazione, gli istituti di ricerca e le priorità della localizzazione delle imprese (promozione esogena).

«The Ark» è un vettore di comunicazione transfrontaliero finalizzato a presentare un Vallese innovativo, tecnologico e aperto sul mondo. La concentrazione delle energie su settori di competenze riconosciuti si manifesta, sia a livello federale sia cantonale, nella volontà politica d'impiegare le risorse in modo mirato al fine di favorire la loro efficacia e gli effetti moltiplicatori.

In un periodo in cui determinate cerchie vedono lo sviluppo del Paese soltanto attraverso la visione contorta di un'urbanizzazione intensiva, il progetto «The Ark» è la prova tangibile che le regioni periferiche hanno qualcosa da offrire al Paese.

Realizzazione pratica

- Quattro poli di competenze sono stati creati nei settori prioritari: PhytoArk – BioArk – TechnoArk – IdeArk.
- L'incubatore ripartito su diverse località «The Ark» mette a disposizione dei fondatori d'impresa servizi e infrastrutture che favoriscono lo sviluppo dei loro progetti.
- L'acceleratore tecnologico «The Ark» ha lo scopo di stabilire contatti tra le imprese, da un lato, e le scuole universitarie e gli istituti di ricerca, dall'altro.

Stato attuale

Il progetto è in fase di realizzazione. I singoli elementi esistono e diventano sempre più operativi.

Contributo potenziale della NPR a questo genere di progetto

Nel settore delle istituzioni attive nel trasferimento e nella valorizzazione di sapere, sono ipotizzabili contributi iniziali destinati allo sviluppo e all'organizzazione di progetti come pure prestiti per opere di costruzione.

www.theark.ch

