

Commissione d'esperti

„Valutazione e nuovo orientamento della politica regionale“

NUOVA POLITICA REGIONALE (NPR)

Sintesi del rapporto finale

Zurigo, 6 febbraio 2003

Sintesi

1. Oggetto e obiettivi

Parziale riorientamento nel 1996

Nel 1974 sono state gettate le basi dell'attuale politica regionale il cui principale strumento è rappresentato dalla legge federale sull'aiuto agli investimenti (LIM). Nel 1996 i principi della politica regionale sono stati ripensati, ma gli strumenti a sua disposizione non hanno subito alcuna innovazione. Così, i cambiamenti verificatisi nel corso degli anni hanno messo in discussione non solo gli obiettivi della politica regionale (in particolare il principio dello smantellamento delle disparità) ma anche i relativi strumenti (soprattutto il promovimento delle infrastrutture e delle imprese).

Una politica regionale non più all'altezza della situazione

Un riorientamento inevitabile

Il ripensamento della politica regionale è necessario anche perché vi sono alcuni programmi che giungono alla conclusione del loro ciclo di vita, che non ricevono più mezzi finanziari o che devono essere riesaminati sulla base di corrispondenti proposte politiche.

Mandato alla commissione d'esperti

Alla luce di quanto precede il seco ha incaricato una commissione d'esperti indipendente di sviluppare obiettivi, strategie e presupposti istituzionali per una politica regionale svizzera in grado di cogliere le sfide del futuro. Il mandato non comprendeva l'elaborazione di passi concreti relativi alla successiva fase di attuazione.

2. Una situazione di partenza nuova

La sfida della concorrenza globale

L'ancor più rapida e ampia globalizzazione e la crescente integrazione europea sono all'origine di una concorrenza sempre più agguerrita fra piazze economiche che pone la politica regionale svizzera di fronte a nuove sfide.

Tre sono i principali problemi – fra loro strettamente collegati – con i quali è confrontata la politica regionale svizzera:

Disparità

- *Crescenti disparità regionali:* gli agglomerati tendono sempre più frequentemente a diventare i motori della crescita economica. Alla stregua delle regioni periferiche però, anch'essi devono affrontare problemi strutturali sulla scia della concorrenza su scala mondiale e, in alcuni casi, una riduzione dei posti di lavoro. Data la maggiore densità di popolazione, gli agglomerati sono meglio preparati a gestire autonomamente le sfide loro imposte grazie ai "cluster" aperti all'avvenire e alla più grande diversità dei posti di lavoro.

Debolezza della crescita economica

- *Debolezza della crescita economica:* la Svizzera è pur sempre uno dei paesi più ricchi al mondo, eppure la crescita economica è stagnante da diversi anni. Il raffronto internazionale dei livelli di benessere mostra come la Svizzera, negli ultimi 10-20 anni, abbia perso parecchio terreno rispetto agli altri Paesi e ciò a causa di problemi di produttività. Ed è soprattutto la produzione per il mercato interno a far registrare una stagnazione.

Dimensioni più consistenti

- *Nuovi parametri territoriali:* in ambito culturale, politico e istituzionale è ancora attuale un modello di pensiero e di azione tradizionalmente legato a realtà territoriali di piccola entità. Dal profilo economico, tuttavia, i confini regionali e cantonali hanno da tempo perso la loro validità. Al loro posto si sono affermate unità territoriali più ampie interconnesse sul piano strutturale, costituite da un centro, una cintura urbana ed una periferia ampia e spesso complementare. A ciò si aggiungono diverse regioni di frontiera particolarmente dinamiche. Fra le strutture politiche legate a unità territoriali di piccole dimen-

sioni e le strutture economiche che riflettono realtà territoriali più ampie, la tensione cresce. In futuro, dunque, le regioni periferiche e rurali avranno buone possibilità, solo se riusciranno a sfruttare gli impulsi di crescita e di sviluppo che emanano dai centri e dalle grandi aree economiche.

Gli attuali strumenti di politica regionale sono insufficienti

La politica regionale perseguita finora ha sortito importanti effetti di compensazione sul piano infrastrutturale ed ha anche favorito la cooperazione intraregionale. Ciononostante, il suo approccio strategico e gli strumenti di cui fa uso non sono più all'altezza delle nuove sfide che adesso e in futuro scaturiranno dalla concorrenza internazionale delle piazze economiche.

Anche le condizioni quadro politiche nazionali mutano:

Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti (NPC)

- Se approvata dal Parlamento e dal popolo, la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti fra Confederazione e Cantoni (NPC) sarà di sostegno alla politica regionale e le consentirà, sollevandola da alcuni compiti, di concentrarsi su altri. Già solo tenendo conto dei mezzi a disposizione (finora la politica regionale poteva contare su 80-100 milioni di franchi l'anno; con la NPC saranno più di 3 miliardi!) è chiaro che la NPC potrà soddisfare un'annosa esigenza di politica regionale, ovvero adempiere ai compiti della ridistribuzione interregionale dei mezzi finanziari. In questo modo, la politica regionale futura potrà chiaramente concentrarsi su obiettivi di efficienza e di crescita.

Servizio pubblico

- Conformemente alla legislazione, la politica federale per l'approvvigionamento di base – ovvero la politica intesa a garantire un servizio pubblico capillare nei settori (parzialmente) privatizzati delle infrastrutture (in particolare ferrovia, posta, telecomunicazioni, radio e televisione) – si accollerà altresì compiti che, in passato, rientravano nelle incombenze della politica regionale.

Politica degli agglomerati

- Con il suo rapporto "Politica degli agglomerati della Confederazione" del dicembre 2001, il Consiglio federale ha espresso chiaramente la sua intenzione di impegnarsi maggiormente a favore delle città e degli agglomerati. Nelle aree urbane, infatti, vive oggi circa il 70 per cento della popolazione svizzera. La politica di assetto del territorio e, conseguentemente, la politica regionale non si limiteranno quindi alle sole aree problematiche – siano esse regioni di montagna o aree con difficoltà economiche – bensì diverranno sempre più capillari e, in alcuni casi, per es. i programmi quali N-TERREG finalizzati alla promozione della cooperazione transfrontaliera, varcheranno addirittura i confini nazionali.

Riorientamento delle politiche settoriali a connotazione territoriale

- Sotto la pressione della concorrenza globale, le basi di diverse politiche federali dovranno essere ripensate. Vanno menzionate in particolare le politiche nei settori dell'agricoltura (passaggio dal sistema dei sussidi alla produzione e degli aiuti allo smercio a quello dei pagamenti diretti), della formazione, della ricerca e della tecnologia.

Sviluppo sostenibile

- Per impedire che la crescita economica (che ci auguriamo più elevata in futuro) si realizzi a spese dell'ambiente naturale e della coesione nazionale, il Consiglio federale ha fatto dello sviluppo sostenibile il principio base, ispiratore della sua politica.

A fronte di questi mutamenti fondamentali sia nel contesto nazionale che in quello internazionale, la politica regionale svizzera deve riposizionarsi. A questa stessa conclusione è giunto anche il rapporto d'analisi sullo sviluppo territoriale in Svizzera pubblicato nel 2002 dall'OCSE.

3. La nuova politica regionale (NPR)

Visione futura

Alla luce delle nuove sfide e delle nuove condizioni quadro, la commissione di esperti ha elaborato una visione di politica regionale dalle seguenti caratteristiche:

Valore aggiunto e innovazione al centro dell'attenzione

- centri e agglomerati forti che fungano da motori di sviluppo per tutta la Svizzera;
- regioni dello spazio rurale e della periferia caratterizzate da un forte dinamismo, che assorbano gli impulsi provenienti dai centri, si orientino verso spazi economici più grandi e creino valore aggiunto proprio;
- incremento della creazione di valore aggiunto attraverso l'innovazione e lo spirito imprenditoriale nelle regioni;
- rispetto del principio dello sviluppo sostenibile per garantire una crescita qualitativa.

La NPR deve valorizzare gli impulsi provenienti dai grossi centri, rivolti alle aree periferiche. Occorre pertanto distinguere fra riferimento territoriale globale dell'analisi e osservazione politica e zone di promovimento ai sensi della nuova politica regionale.

Se il riorientamento della politica regionale avrà successo, il potenziale di sviluppo della Svizzera potrà essere sfruttato meglio sia all'interno che al di là dei confini nazionali per ridurre, nel medio termine, le differenze regionali in termini di benessere.

4. Obiettivi della NPR

Impieghi competitivi

La NPR punta sulla creazione di impieghi competitivi nelle regioni. In questo modo essa contribuisce indirettamente all'urbanizzazione decentralizzata in Svizzera. Per far ciò, essa rafforza la produttività e la competitività di imprese e

istituzioni e, conseguentemente, di sistemi di produzione regionali. Al riguardo assume un'importanza centrale la seguente concatenazione di effetti:

Valore aggiunto sul piano economico, ecologico e sociale

- *Creazione di valore aggiunto*: la competitività delle regioni può essere rafforzata in modo sostenibile solo se esse sono in grado di produrre in modo efficiente valore aggiunto economico, ecologico e sociale.

Innovazione

- *Innovazione*: l'impulso per una maggiore creazione di valore aggiunto è dato dalla capacità di lanciare e realizzare nuove idee nelle regioni, nonché di contribuire all'ulteriore evoluzione di quanto già esiste.

Imprenditorialità

- *Imprenditorialità*: l'innovazione presuppone mentalità e comportamento imprenditoriali da parte sia degli individui che delle regioni nonché investimenti corrispondenti (sotto forma di denaro, tempo, talento, ecc.).

Questo obiettivo si traduce in un vero e proprio cambiamento di sistema nella politica regionale: al promovimento della redistribuzione dei mezzi finanziari (impulsi dall'alto verso il basso; "top-down") fra unità territoriali di piccola entità (soprattutto nel quadro delle 54 regioni di montagna indicate nella LIM) subentra il sostegno ad iniziative provenienti dal basso ("bottom-up"), orientate alla creazione di valore aggiunto in unità territoriali più ampie.

Gli obiettivi menzionati vanno raggiunti mediante tre strategie diverse: promozione dei processi innovativi (strategia principale); coordinamento con le politiche settoriali; rete di conoscenze sullo sviluppo regionale.

5. Indirizzi strategici della NPR

Promozione di processi innovativi

La NPR intende facilitare e promuovere iniziative imprenditoriali in ambito economico, sociale, ecologico e culturale. Esse sono, in effetti, il motore d'innovazione e competitività, crescita e benessere qualitativo, dinamismo e identità

regionale. In altri termini, l'accento è posto sulla promozione dei processi di creazione di valore aggiunto.

Tre sono le priorità strategiche della nuova politica regionale:

Sistemi di creazione di valore aggiunto e cluster

- La NPR appoggia iniziative volte a sostenere sistemi regionali di creazione di valore aggiunto e cluster. Per cluster si intende un aggregato di capacità che si influenzano e rafforzano reciprocamente, delimitato territorialmente e in grado di creare valore aggiunto. Vi sono diversi tipi di cluster: in particolare si distinguono cluster settoriali, tecnici, logistici e cluster orientati alla produzione e al trasferimento di conoscenze. L'aspetto decisivo dei cluster è che in essi le imprese si stimolano reciprocamente dando origine ad una maggiore competitività e ad un maggiore dinamismo orientato all'innovazione.

Accesso al know-how

- La NPR promuove l'accesso al know-how – presupposto essenziale della capacità innovativa. L'obiettivo è sfruttare meglio l'infrastruttura formativa e di ricerca esistente nelle regioni nonché le conoscenze di cui già si dispone. Un più intenso scambio di conoscenze contribuisce a promuovere lo sviluppo e la concretizzazione di nuove idee.

Valorizzazione degli impulsi che emanano dai centri

- La NPR si prefigge un maggiore sfruttamento degli impulsi provenienti dai grossi centri da parte delle aree rurali. I grossi centri possono anche trovarsi in territorio estero limitrofo; decisivo è che le zone di montagna e le aree rurali siano in condizione di recepire gli impulsi provenienti dai grossi centri e di svilupparli ulteriormente a proprio vantaggio. Di conseguenza, vengono promosse iniziative che consolidino le sinergie con i centri e/o le sinergie all'interno della regione (orizzontali).

In futuro, unità territoriali più grandi nonché regioni comprendenti territori limitrofi di Stati esteri avvieranno programmi orientati alla creazione di valore aggiunto, li veb-

cizzeranno e si impegneranno a realizzarli nell'ottica della sostenibilità economica, ecologica e sociale.

*Coordinamento
con le politiche
settoriali*

La politica regionale è strettamente collegata ad altre politiche che, non di rado, dispongono di risorse più importanti e spesso influenzano lo sviluppo regionale più di quanto faccia la politica regionale vera e propria. Per questa ragione, un migliore coordinamento e una certa uniformazione delle procedure con le altre politiche settoriali è indispensabile. Questo proposito – che costituisce uno degli obiettivi "storici" della politica regionale – deve poter essere raggiunto, in futuro, sulla base di regole più efficaci e di un modello di cofinanziamento che coinvolga politica regionale e politiche settoriali.

*Reti di cono-
scenze*

Sulla scia della NPR crescerà il bisogno di conoscere i nessi alla base dello sviluppo regionale e le modalità di funzionamento delle economie delle regioni. Già oggi mancano importanti dati e statistiche. Nel quadro di una rete di competenze, occorrerà pertanto creare un sistema d'informazione per la rilevazione e l'interpretazione di dati strutturali regionali e di dati riguardanti le previsioni di sviluppo (monitoraggio), nonché incentivare la ricerca applicata mirata, la formazione e il perfezionamento di specialisti e di operatori nel campo della politica regionale.

6. Strumenti della NPR

*Promozione di
progetti che na-
scono nelle re-
gioni di monta-
gna e nelle aree
rurali*

La NPR promuove l'interrelazione fra le regioni, in primo luogo attraverso progetti che nascono nelle regioni di montagna e nelle zone rurali e che presentano le seguenti caratteristiche:

- corrispondono agli obiettivi e alla strategia della NPR nel senso che pongono l'accento sui partenariati con i centri, sulle interrelazioni regionali e sugli effetti per le regioni.

- sono avviati e realizzati da imprenditori – intesi in senso lato come le persone che intendono "intraprendere qualcosa" – o da gruppi di imprenditori.
- le responsabilità dei promotori del progetto e di terzi sono chiaramente definite.

7. Suddivisione dei compiti secondo la NPR

I Cantoni: interlocutori primari della Confederazione

I Cantoni sono gli interlocutori primari per la concretizzazione della nuova politica regionale. Con la loro politica essi influiscono notevolmente sulla qualità della piazza regionale e vanno pertanto coinvolti nelle responsabilità legate alla NPR. La Confederazione intende inoltre offrire chiari incentivi alla cooperazione intercantonale, interregionale e internazionale.

Promotori dei progetti: geometria variabile

A livello di progetto i responsabili formano geometrie variabili. A seconda degli obiettivi e dell'indirizzo del progetto, l'organizzazione si compone di operatori interregionali, intercantionali e/o internazionali. Considerata la pluriennale esperienza delle regioni LIM e le numerose forme di cooperazione alle quali hanno dato vita, esse potranno giocare un ruolo importante.

Regole del gioco

La collaborazione fra Confederazione, Cantoni e responsabili di progetto deve basarsi sulle regole seguenti:

Mandati di prestazione

- L'accordo circa gli obiettivi dei progetti deve scaturire da uno scambio fra Confederazione, Cantoni e responsabili di progetto ed è fissato in un mandato di prestazioni.

Obiettivi

- I progetti sono orientati al raggiungimento di effetti misurabili. Per i progetti di cui non sia possibile raggiungere l'obiettivo previsto, sono definite regole per la loro interruzione.

Finanziamento combinato

- La Confederazione, i Cantoni e i responsabili di progetto uniscono le risorse che sono messe a disposizione

sotto forma di contributi globali (forfettari). La partecipazione di terzi è auspicata.

Trasparenza

- L'impiego dei mezzi avviene nella massima trasparenza. Sono da evitare finanziamenti trasversali.

Autonomia finanziaria

- I progetti devono essere autonomi sul piano finanziario e, a lungo termine, generare profitto.

Monitoraggio e valutazione

- La Confederazione vigila sull'evoluzione dei progetti e sul raggiungimento degli obiettivi (monitoraggio e valutazione). Essa può delegare questi compiti a terzi.

8. Attuazione della NPR

Programma quadriennale

Base giuridica della nuova politica regionale deve essere una legge quadro che esiga un programma quadriennale di legislatura con chiari obiettivi; la prima volta, verosimilmente, a partire dal 2008. I lavori preparatori devono essere avviati dal seco in tempi brevi.

Incentivi finanziari

Il primo programma quadriennale offre un ventaglio di strumenti che privilegiano in primo luogo gli incentivi all'elaborazione e all'attuazione di progetti e di mandati di prestazione, offrono un sostegno complementare alla definizione di progetti o programmi e contribuiscono alla sensibilizzazione in materia di NPR sviluppando e diffondendo conoscenze specifiche.

Termine transitorio per i progetti pilota

Il termine transitorio deve essere garantito mediante uno strumento di politica regionale appositamente adattato. Questo lasso di tempo deve essere impiegato soprattutto per raccogliere esperienze mediante progetti pilota che vanno al di là delle possibilità offerte dalle attuali basi giuridiche in materia di politica regionale.

Impiego più efficiente dei mezzi per una maggiore efficacia.

La commissione di esperti non ha stimato l'entità dei mezzi finanziari necessari per la NPR. Essa muove tuttavia dall'ipotesi che la nuova politica regionale disponga degli stessi mezzi attualmente accessibili. Questi possono comunque essere impiegati in modo più efficiente così da raggiungere un più elevato grado di efficacia.

Finanziamento

Per quanto attiene ai meccanismi di finanziamento, la commissione di esperti ha discusso varie idee. Un'ipotesi sarebbe, ad esempio, quella di trasformare l'attuale Fondo LIM in una fondazione delle regioni di montagna. Un'altra ipotesi che andrebbe esaminata è quella di trasferire in un fondo per l'innovazione i mezzi finanziari impiegati attualmente dalla Confederazione, nel quadro dei suoi programmi di politica regionale (promozione delle cooperative di fideiussione, alberghi e stazioni termali, zone di rilancio economico, cooperazioni transfrontaliere, reti, ecc.).

Confronto sinottico fra attuale politica regionale e nuova politica regionale

	Attuale politica regionale	Nuova politica regionale
Obiettivo principale	Smantellamento delle disparità regionali (compensazione fra regioni)	Competitività delle regioni attraverso la crescita e l'innovazione
Indirizzi	Promozione delle infrastrutture Promozione delle singole imprese Promozione delle reti	Promozione dei processi innovativi (sistemi di creazione di valore aggiunto e cluster, accesso al know-how, valorizzazione degli impulsi provenienti dai centri) Intensificata promozione delle reti Coordinamento con le politiche settoriali Rete di conoscenze sullo sviluppo regionale
Campo d'applicazione territoriale (perimetro)	Regioni montane Regioni che presentano difficoltà economiche (fortemente colpite dalla deindustrializzazione)	Capillare; quadro di riferimento per lo sviluppo di programmi e progetti: tutta la Svizzera e le regioni di confine
Dimensioni	Unità territoriali di piccola entità Delimitazione fissa (54 regioni LIM, ecc.)	Unità territoriali di grossa entità Geometria variabile
Approccio	Miglioramento dei fattori che determinano la qualità della piazza (Infrastruttura) Creazione di posti di lavoro (diversificazione)	Creazione di valore aggiunto e innovazione Rispetto del principio dello sviluppo sostenibile
Impulsi di sviluppo	Dall'alto verso il basso	Dal basso (imprenditori, innovatori)
Compiti della Confederazione	Promozione e cofinanziamento di programmi di sviluppo regionali Approvazione e cofinanziamento di singoli progetti	Promozione di cluster e di reti Sostegno a progetti pilota Sostegno all'autonomia organizzativa Elaborazione di regole del gioco Monitoraggio e valutazione
Strumenti di finanziamento	Finanziamento di progetti mediante – Fondo LIM – crediti annuali per specifici programmi regionali di promozione	Contributi globali a regioni (di grande entità) per programmi innovativi, evt. "fondazione delle regioni di montagna" e „fondo per l'innovazione“