

00.075

**Messaggio
concernente la proroga e la modifica del decreto federale in
favore delle zone di rilancio economico**

del 13 settembre 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio, vi sottoponiamo per approvazione il progetto di legge federale concernente la modifica del decreto federale del 6 ottobre 1995 in favore delle zone di rilancio economico così come il progetto di decreto sulle fideiussioni in favore degli investimenti nelle zone di rilancio economico.

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

13 settembre 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

11093

Il presidente della Confederazione: Adolf Ogi

La cancelliera delle Confederazione: Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Nel 1995, nel quadro di un pacchetto di provvedimenti volti a consolidare le strutture economiche regionali e l'attrattiva della piazza economica svizzera, le Camere federali hanno adottato il decreto federale in favore delle zone di rilancio economico. Questo decreto consente di sostenere i progetti d'investimento attraverso fidejussioni, contributi al servizio dell'interesse e agevolazioni fiscali. La sua durata è limitata a cinque anni e la scadenza è prevista per la metà del 2001.

Il decreto si è rivelato uno strumento efficace e di basso costo per sostenere il processo di adeguamento strutturale e, in particolare, per favorire l'insediamento di imprese estere nelle regioni periferiche svizzere. Dall'entrata in vigore nel 1996, oltre 100 progetti d'investimento dell'economia privata hanno beneficiato degli strumenti di promozione previsti dal decreto. Grazie ai progetti sostenuti, sono stati creati circa 4'000 posti di lavoro nelle regioni di rilancio economico e molti altri posti di lavoro sono stati riorientati verso il futuro. Questi risultati sono stati ottenuti con un impegno finanziario della Confederazione alquanto modesto pari a solamente 4 milioni di franchi l'anno.

In prospettiva si può affermare che anche in futuro le regioni svizzere saranno chiamate a raccogliere sfide importanti. La persistente apertura dei mercati, la deregolamentazione soprattutto in ambito infrastrutturale (in relazione con la maggiore soppressione di posti di lavoro presso Swisscom e le FFS), ma anche la crescente integrazione in Europa condurranno infatti a ulteriori mutazioni strutturali. Non va neppure dimenticato che non tutte le regioni sono equipaggiate allo stesso modo per raccogliere queste sfide e che la conseguente pressione per l'adeguamento avrà effetti diversi sulle varie regioni.

Alla luce di queste considerazioni, il Consiglio federale ritiene la proroga e la modifica del decreto federale in favore delle zone di rilancio economico un provvedimento necessario per sostenere i processi di adeguamento nelle regioni più pesantemente colpite dagli effetti delle mutazioni strutturali. Il Consiglio federale propone pertanto di prorogare di cinque anni la validità del decreto federale vigente e, contemporaneamente, di introdurre una serie di modifiche affinché il decreto possa rispondere meglio alle esigenze attuali.

Le modifiche proposte riguardano lo svincolamento e la riduzione dei provvedimenti a favore delle singole imprese parallelamente alla precisazione del campo d'applicazione materiale del decreto. Inoltre, è prevista l'introduzione nel decreto di uno strumento di sostegno sovraziendale affinché la Confederazione possa sostenere istituti e progetti intesi a promuovere il potenziale imprenditoriale e le attività d'investimento e d'innovazione nelle zone di rilancio economico.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Il decreto federale in favore delle zone di rilancio economico: un elemento dei provvedimenti volti a consolidare le strutture economiche regionali e l'attrattiva della piazza economica svizzera

Nel 1995 le Camere federali hanno adottato un pacchetto di provvedimenti volti a consolidare le strutture economiche regionali e l'attrattiva della piazza economica svizzera.¹ Tre decreti federali costituivano la parte principale di questo pacchetto, ossia:

- il decreto federale in favore delle zone di rilancio economico² (successore diretto del decreto precedente sugli aiuti finanziari completivi in favore delle regioni economicamente minacciate),
- il decreto federale sul promovimento dell'informazione riguardante la piazza economica svizzera³, e
- il decreto federale sulla partecipazione a programmi internazionali d'informazione, mediazione e consulenza in favore delle piccole e medie imprese⁴.

Questo pacchetto di provvedimenti era destinato a sostenere il processo di adeguamento strutturale nelle regioni economicamente meno forti del nostro Paese incoraggiandovi i progetti d'investimento delle singole imprese, a pubblicizzare all'estero i molteplici vantaggi della piazza economica e industriale svizzera e a rafforzare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) al mercato interno europeo per mezzo di servizi d'informazione, mediazione e consulenza. In questo modo il decreto del 6 ottobre 1978 sugli aiuti finanziari completivi in favore delle regioni economicamente minacciate è stato sostituito da un insieme completo di provvedimenti particolari e sovraziendali.

Dei tre decreti, solo quello in favore delle zone di rilancio economico ha una durata limitata a cinque anni (scade il 30 giugno 2001). La durata degli altri due è invece di dieci anni; il Parlamento deciderà in futuro in merito a questi decreti che hanno dimostrato la loro efficacia.

¹ Cfr. messaggio del 27 aprile 1994 concernente provvedimenti volti a consolidare le strutture economiche regionali e l'attrattiva della piazza economica svizzera (FF1994 III 345).

² RS 951.93

³ RS 951.972

⁴ RS 951.971

1.1.2 Risposta del Consiglio federale all'interrogazione ordinaria Berberat

Nel dicembre del 1999, il Consiglio federale ha dichiarato al Parlamento che avrebbe sottoposto a proroga il decreto federale in favore delle zone di rilancio economico, strumento necessario per il sostegno del processo di adeguamento strutturale nelle suddette zone.⁵ La decisione di proporre la proroga si fonda sulla constatazione che questo decreto si è rivelato uno strumento efficace e di costo moderato per il sostegno di progetti d'investimento di imprese indigene ed estere nelle regioni periferiche svizzere. È il solo strumento con cui la Confederazione può sostenere direttamente gli sforzi dei diversi Cantoni volti a favorire l'insediamento di imprese estere. Inoltre il decreto completa la serie di strumenti che consentono alla Confederazione di promuovere la creazione di nuove imprese (per esempio innovativi *start-ups* locali o *spin-offs* di università e altre scuole universitarie).

1.1.3 Elementi principali, strumenti e impatto del decreto attualmente in vigore

1.1.3.1 Valutazione generale

Il decreto federale del 1995 ha dimostrato di essere uno strumento efficace di sostegno del processo di adeguamento strutturale nelle regioni che si distinguono con un tasso di disoccupazione superiore alla media e una recessione dell'occupazione. Dall'entrata in vigore, circa 120 progetti per un volume approssimativo di un miliardo di franchi hanno beneficiato degli aiuti forniti dagli strumenti di promozione previsti dal decreto. Grazie a questi aiuti sono stati creati circa 4000 posti di lavoro nelle regioni economicamente più deboli; molti altri impieghi sono invece stati riorientati e pertanto assicurati a più lungo termine oppure creati presso altre imprese della regione.

Se nei risultati sono conteggiati anche i posti di lavoro creati in virtù del primo decreto risalente al 1978, il bilancio è ancora migliore, poiché si giunge a 17 000 nuovi impieghi e oltre 4,5 miliardi di franchi di investimenti nelle zone di rilancio economico. A questo vanno pure aggiunte le ricadute indirette nelle regioni interessate o al di fuori di esse, difficili da quantificare, quali la creazione e il mantenimento di posti di lavoro presso fornitori o partner e il gettito fiscale indotto direttamente o indirettamente.

Questi risultati sono stati raggiunti con un impegno finanziario molto limitato della Confederazione. Negli ultimi quattro anni le casse federali sono state sollecitate con contributi per gli interessi e con perdite relative a fidejussioni per meno di 17 milioni di franchi in totale, ossia poco più di quattro milioni annui. Dal 1979, data dell'entrata in vigore del primo decreto federale, le spese ammontano a circa 80 milioni di franchi. A questo vanno aggiunte le perdite dell'imposta federale diretta, difficilmente quantificabili. L'analisi di un numero ridotto di progetti che beneficiavano di aiuti, condotta congiuntamente all'inizio degli anni 90 dal vecchio UFIAML

5 Risposta del Consiglio federale del 6 dicembre 1999 all'interrogazione ordinaria Berberat ("avvenire del decreto Bonny") (99.1140).

e dall'Amministrazione federale delle contribuzioni, ha permesso di valutare che la diminuzione del gettito fiscale in materia di imposta federale diretta ammonta a circa 1-3 milioni annui⁶.

1.1.3.2 Riepilogo degli atti normativi precedenti

Il primo decreto federale del 6 ottobre 1978 sugli aiuti finanziari completivi in favore delle regioni economicamente minacciate («decreto Bonny») è stato concepito alla fine degli anni 70, dopo che si manifestarono alcune debolezze strutturali regionali in occasione della recessione del 1975/76. Il primo obiettivo era di ridurre la monostruttura nelle regioni interessate (soprattutto nell'arco giurassiano, votato all'industria orologera e in altre regioni dove era predominante l'industria tessile e delle macchine). Il decreto è stato messo in vigore nel 1979, poi prolungato di due anni il 17 giugno 1994, a titolo di soluzione transitoria.

Il decreto vigente in favore delle zone di rilancio economico è succeduto al decreto Bonny il 1° luglio 1996. Rispetto a quest'ultimo implica cambiamenti essenziali per quanto concerne i criteri di subordinazione geografici e materiali e concorda pienamente con i provvedimenti di politica regionale dell'Unione europea.

1.1.3.3 Grandi linee e strumenti del decreto attuale

Il decreto vigente permette di sostenere i progetti di investimento pianificati da imprese industriali e da imprese di prestazione di servizi affini alla produzione suscettibili di creare nuovi posti di lavoro o di adeguare i posti esistenti per rispondere meglio ai bisogni futuri nelle «zone di rilancio economico». Per beneficiare dell'aiuto i progetti devono essere innovativi o devono contribuire alla diversificazione settoriale nella regione interessata. La tecnologia e il processo di fabbricazione impiegati devono corrispondere agli standard più moderni. Per quanto concerne la diversificazione, l'attività in questione non deve essere presente o quasi nella zona, e deve quindi apportare un impulso di sviluppo all'economia locale.

Il decreto attuale prevede tre strumenti: la fideiussione (garanzia) di crediti bancari, il contributo al servizio dell'interesse e le agevolazioni fiscali in materia di imposta federale diretta. Queste ultime sono possibili solo in concomitanza con una fideiussione e/o un contributo al servizio dell'interesse. Inoltre i tre strumenti sono applicati a titolo sussidiario rispetto agli aiuti cantonali; in altri termini il Cantone interessato deve concedere al progetto un aiuto almeno equivalente a quello della Confederazione.

6 I costi effettivi delle agevolazioni fiscali sono difficili da stimare. Occorre considerare che una parte dei progetti d'investimento esteri sarebbero stati realizzati fuori dalle zone economiche di rilancio se non avessero beneficiato di agevolazioni fiscali. Dal punto di vista dell'economia pubblica va precisato che un'esenzione fiscale spesso non è totale e inoltre è limitata nel tempo; le imprese pagano comunque le imposte. Uno studio pubblicato recentemente dall'Università di Ginevra per l'anno 1996 dimostra che la regione di Ginevra a creato o mantenuto circa 1 700 impieghi mediante agevolazioni fiscali di 11,6 milioni di franchi. Il gettito fiscale generato dalle persone impiegate ammontava a 15,8 milioni di franchi nello stesso anno. Computando il gettito fiscale generato dalle imprese di subappalto, si arriva a un reddito per la Cassa di Stato di 25,7 milioni di franchi (studio Matteo Giudotti/Beat Bärgermeier, Università di Ginevra).

Il campo d'applicazione geografico (ossia le zone di rilancio economico) include regioni geograficamente legate tra loro dal mercato del lavoro. In queste zone vi è un alto tasso di disoccupazione o una forte diminuzione dei posti di lavoro. Attualmente 33 regioni in 15 Cantoni sottostanno al decreto federale, ossia circa un quarto del territorio svizzero, per la maggior parte nella Svizzera romanda (cfr. allegato 1).

1.1.3.4 Bilancio degli aiuti

1.1.3.4.1 Riepilogo degli impegni

Dall'entrata in vigore a metà del 1996 fino alla fine del 1999, il decreto federale vigente ha permesso di sostenere 117 progetti, con un volume di investimenti di circa 1 miliardo di franchi.

In 80 casi sono state accordate fideiussioni, per un impegno totale di 110 milioni di franchi. 112 progetti hanno beneficiato di contributi al servizio dell'interesse e 72 di agevolazioni fiscali in materia di imposta federale diretta. Di questi aiuti hanno beneficiato soprattutto le zone di rilancio economico dei Cantoni di Neuchâtel (32 progetti), del Ticino (15), di Berna (14), di Friburgo e del Giura (12 ciascuno) e del Vallese (11).

Se si prende in considerazione il periodo dal 1979 alla fine del 1999 (coperto dal primo decreto Bonny, dalla sua proroga dal 1994 al 1996 e dal decreto vigente) si ottengono i dati seguenti: in totale 723 progetti che rappresentano un volume di investimenti di circa 4,5 miliardi di franchi; 634 casi hanno beneficiato di una fideiussione, per un impegno totale di 742 milioni di franchi; 673 casi di contributi al servizio dell'interesse e 292 di agevolazioni fiscali. Di questi aiuti hanno beneficiato soprattutto i Cantoni di Neuchâtel (216 progetti), di Soletta (125), di Berna (98), del Giura (67) e di Vaud (51).

1.1.3.4.2 Sviluppo dei progetti beneficiari di aiuti

Dei 723 progetti, 475 sono terminati alla fine del 1999 (ossia non ricevono più aiuti federali), 195 progetti sono in via di realizzazione (progetti in corso che beneficiano ancora di aiuti federali) e per 53 progetti è stato approvato un aiuto che non è ancora in vigore (progetti prima della fase di realizzazione).

Dei 475 progetti terminati alla fine del 1999, 305 si sono conclusi con successo, 60 sono stati abbandonati prematuramente (per esempio a causa di un rimborso anticipato dei crediti bancari, di un trasloco dell'impresa, di un cambiamento di orientamento nelle attività, ecc.) e 110 progetti hanno causato perdite alla Confederazione.

Secondo i rapporti annuali allestiti dalle banche nel 1999, circa l'80 per cento dei progetti in corso analizzati produceva benefici e dimostrava di avere buone prospettive per l'avvenire. Per il resto l'evoluzione del 15 per cento dei progetti era ancora incerta (ossia alcuni erano ancora in perdita o erano in piena ristrutturazione), per il rimanente 5 per cento è stata constatata un'evoluzione negativa. I 50 progetti passati allo stadio di realizzazione da meno di un anno non sono ancora stati esaminati dalle banche.

1.1.3.4.3 Prestazioni finanziarie della Confederazione

Dei 635 progetti beneficiari di una fideiussione, 110 (ossia il 17%) hanno causato delle perdite. Da quando concede fideiussioni la Confederazione ha subito perdite per 39,7 milioni di franchi; i Cantoni hanno perso un importo equivalente. Le perdite causate dalle fideiussioni concesse dai Cantoni e dalla Confederazione, circa 79,4 milioni, rappresentano il 10,7 per cento degli impegni nominali totali di 741,9 milioni. Si prospetta una tendenza al ribasso, segnatamente a causa della politica di credito più restrittiva praticata dalle banche da qualche anno.

I contributi al servizio dell'interesse versati dalla Confederazione dal 1979 al 1999 per 674 progetti ammontano a 41,5 milioni di franchi, vale a dire in media 62'000 franchi per progetto. I versamenti dei Cantoni ammontano almeno allo stesso importo. Nonostante la popolarità di questi strumenti sia in aumento i versamenti sono in calo e dal 1996 non superano i 2 milioni di franchi annui. Questa tendenza è spiegabile con il basso livello dei tassi d'interesse e con l'aumento del rifinanziamento dei progetti importanti sul mercato europeo a migliori condizioni.

1.1.3.4.4 Le agevolazioni fiscali e la loro importanza per le nuove imprese

Dei 292 progetti beneficiari di agevolazioni fiscali, 143 (ossia il 49%) sono imprese estere impiantatesi in Svizzera, 73 (25%) sono nuove imprese e 76 (26%) sono invece imprese esistenti che hanno decisamente cambiato il loro campo d'attività o che si sono riorientate.

Fra i 76 progetti beneficiari di agevolazioni fiscali concesse a imprese esistenti, 38 (iniziati soprattutto negli anni 80 e all'inizio degli anni 90) non beneficiano di agevolazioni fiscali dirette, ma hanno la possibilità di creare riserve esentate da imposte. Gli altri 38 progetti (ossia il 13% del totale di 292 casi di agevolazioni fiscali) beneficiano di un'esenzione parziale o totale. Nella maggior parte dei casi le agevolazioni fiscali a imprese esistenti sono concesse per un periodo limitato a meno di dieci anni. Le agevolazioni fiscali accordate a imprese esistenti sono dunque molto modeste, ma compatibili con le pertinenti disposizioni della legge sull'armonizzazione fiscale⁷.

Le esenzioni e le agevolazioni fiscali sono di regola limitate a dieci anni al massimo. Le imprese che beneficiano di aiuti procedono a investimenti e impiegano personale (assoggettato invece al pagamento di imposte). Inoltre le grandi imprese che si stabiliscono in Svizzera vi portano specialisti qualificati e quadri che contribuiscono ad aumentare la sostanza imponibile.

1.1.3.4.5 Impatto sul mercato del lavoro

Per mezzo degli investimenti effettuati in virtù del decreto vigente dal 1996 sono stati creati più di 3700 nuovi posti di lavoro. Nell'arco di tutto il periodo in cui sono

⁷ In particolare, gli art. 5 e 23 cpv. 3 della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID, RS 642.14).

stati concessi aiuti, ossia dal 1979, i posti creati sono 17 000⁸. Ogni progetto ha in media generato da 25 a 30 posti di lavoro. Non è infrequente che l'insediamento di importanti imprese estere apporti anche cento o più nuovi impieghi. Inoltre le imprese che investono contribuiscono a riorientare per il futuro almeno altrettanti posti di lavoro. A questi vanno aggiunti i posti creati o mantenuti nella regione presso i fornitori e partner dell'impresa beneficiaria di aiuti. Questi ultimi impieghi non sono computati nel calcolo qui sopra; non vi sono infatti dati disponibili su questi effetti indiretti.

1.1.3.4.6 Riepilogo delle cifre le più indicative

Estratto delle cifre

Tabella 1

Cifre	Periodo coperto dal decreto vigente (1996-1999)	Periodo completo (1979-1999)
Numero di progetti	117	723
con fideiussioni	80	635
con contributi al servizio degli interessi	112	674
con agevolazioni fiscali	72	292
media del volume degli investimenti per progetto	8.1	6.2
Volume totale degli investimenti (in mio. di franchi)	952.8	4 459.9
Investimento medio/progetto	8.1	6.2
Costi diretti per la Confederazione (in mio. di franchi)	16.9	81.2
di cui perdite dovute a fideiussioni:	9.5	39.7
di cui contributi al servizio degli interessi:	7.4	41.5
Impieghi relativi al progetto secondo la documentazione	3 700	17 000
Impieghi creati dal progetto	32	24
Tipi di progetto		
Insediamento di imprese estere	34 (29%)	175 (24%)
Creazione di imprese svizzere	27 (23%)	146 (20%)
Estensioni/riorientamenti	56 (48%)	402 (56%)
Progetti innovativi	103 (88%)	389 (54%)
Progetti di diversificazione	40 (34%)	583 (81%)

Altre tabelle statistiche figurano nell'allegato 2.

8 Questi dati si basano sui dossier consegnati in occasione dell'elaborazione dei progetti. Il controllo regolare dell'evoluzione dei progetti nell'ambito dei rapporti annuali mostra che i risultati annunciati sono stati raggiunti in media entro la fine del progetto. Questi dati possono essere considerati come punto di riferimento realistico per quanto concerne gli effetti indotti direttamente sul mercato del lavoro delle zone di rilancio economico.

1.1.4 Orientamento del decreto vigente

1.1.4.1 Il decreto quale strumento di politica regionale

Il vecchio «decreto Bonny» e il decreto in vigore sono caratterizzati essenzialmente dal loro orientamento in favore delle «regioni confrontate a problemi», ossia verso regioni che necessitano di un particolare adeguamento strutturale. Tenuto conto delle numerose sfide a cui sono confrontate alcune regioni del nostro Paese, questo orientamento assume anche attualmente una grande importanza.

Fra le principali sfide va menzionata la maggior apertura delle frontiere all'Europa mediante gli accordi bilaterali con l'Unione europea. Questa apertura eserciterà una maggiore pressione concorrenziale, segnatamente nelle zone di frontiera del nostro Paese. Il processo in corso di globalizzazione e di internazionalizzazione e, in corollario, l'intensificazione della concorrenza fra le varie piazze economiche per l'insediamento delle società, causeranno ancora notevoli mutazioni strutturali in futuro. In particolare la persistente tendenza all'ottimizzazione dei siti di produzione a livello mondiale, precisamente nelle imprese industriali, continuerà a manifestarsi differentemente tra una regione e l'altra in Svizzera. Infine, la liberalizzazione e la deregolamentazione dei mercati, la persistente tendenza alla privatizzazione di imprese pubbliche con la relativa soppressione e delocalizzazione degli impieghi federali, così come la rapida evoluzione tecnologica, manterranno la pressione per l'adeguamento delle regioni a un livello sempre elevato.

Bisogna partire dall'idea che non tutte le regioni sono equipaggiate allo stesso modo per raccogliere queste sfide. Alla luce degli imperativi attuali e di quelli prevedibili in futuro, appare indispensabile che la Confederazione continui a disporre di un dispositivo d'intervento che consenta di sostenere efficacemente le regioni confrontate a problemi derivanti in particolare dal processo di adeguamento strutturale. Sotto il punto di vista della politica regionale, il decreto svolge attualmente ancora un ruolo importante.

1.1.4.2 Il decreto quale strumento di promozione della creazione di imprese

Oltre al ruolo svolto in materia di politica regionale, il decreto stimola e promuove la creazione di imprese innovative nelle zone di rilancio economico. I progetti di investimento basati su tecnologie con un elevato valore aggiunto sono necessari in queste regioni per attenuare la perdita di sostanza economica e per rilanciare una nuova crescita. Le giovani imprese innovative non solo generano nuovi posti di lavoro, ma apportano spesso anche un trasferimento diretto della tecnologia suscettibile di diffondersi in tutta la regione, fornendo uno stimolo duraturo.

Le giovani imprese, così come le PMI esistenti che desiderano sviluppare la loro impresa, si vedono spesso negare il credito bancario per mancanza di garanzie o di fondi propri. La politica restrittiva in materia di credito condotta da numerose banche non consente loro, senza fidejussioni supplementari, l'acquisizione di capitale per il finanziamento dei loro progetti. In simili casi il decreto può colmare queste lacune in materia di finanziamento con i propri strumenti. Circa un quarto dei progetti sostenuti in virtù del decreto concerne imprese nuove che possono finanziare i loro progetti su una solida base grazie alle fidejussioni della Confederazione.

Sotto questo aspetto il decreto federale in favore delle zone di rilancio economico è un complemento alla legge sulle società d'investimento in capitale di rischio⁹ recentemente entrata in vigore, volta a promuovere la creazione di imprese mediante un accesso facilitato al capitale di rischio. Il decreto è altresì utile come complemento all'iniziativa «*start-up*» della Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI), che incoraggia la creazione di imprese innovative con prestazioni di consulenza e «*seed money*» (finanziamento delle spese inerenti alla fase iniziale della fondazione di un'impresa, per esempio i costi derivanti dallo sviluppo di un prodotto prima della produzione in serie). La legge sulle società d'investimento in capitale di rischio, così come l'iniziativa «*start-up*» della CTI hanno lo scopo di risolvere i problemi di finanziamento che si pongono nella fase iniziale dell'esistenza di un'impresa, ossia durante la fase precedente l'immissione sul mercato di un prodotto. La legge sulle società d'investimento in capitale di rischio interviene solo indirettamente per mezzo di uno sgravio fiscale a tali società. Il decreto interviene invece in una fase ulteriore, ossia quando l'impresa lancia un prodotto innovativo e effettivamente commercializzabile su scala industriale.

1.1.4.3 Il decreto quale strumento di promozione dell'insediamento di imprese estere

Il decreto svolge un ruolo particolare anche per la promozione dell'insediamento di imprese estere. Circa il 30 per cento dei progetti sostenuti dal 1996 concerne infatti tali imprese. Si può ritenere che molti di questi progetti, la cui attuazione non è legata a un luogo particolare, non sarebbero stati realizzati senza l'aiuto della Confederazione; molte imprese non si sarebbero forse neppure insediate in Svizzera. Quale complemento al programma nazionale di marketing della Confederazione per la promozione della piazza economica lanciato nel 1995, il decreto può fornire un impulso per convincere le imprese che esistono siti attrattivi anche al di fuori dei grandi agglomerati.

Un crescente numero di Paesi si adoperano per sedurre gli investitori internazionali proponendo condizioni di insediamento sempre più vantaggiose; questa è una realtà della politica economica. Quasi tutti i Paesi con i quali la Svizzera è in concorrenza diretta dispongono attualmente di incentivi che consentono loro di promuovere l'insediamento di progetti d'investimento attrattivi, vale a dire basati su tecnologie capaci di generare un forte valore aggiunto. Nella lotta concorrenziale sempre più dura fra le piazze economiche, le agevolazioni fiscali fanno parte del dispositivo standard della promozione economica.

Questo strumento è utilizzato piuttosto raramente in Svizzera. L'esperienza mostra tuttavia che vi sono sempre più casi in cui la concessione di un'agevolazione fiscale è un elemento determinante per la decisione di un'impresa importante di insediarsi per un lungo periodo in Svizzera. Con il decreto in vigore la Confederazione può, nei casi importanti che concernono l'economia regionale (ossia in caso di insediamento di un investitore importante in una zona di rilancio economico), sostenere i provvedimenti dei Cantoni e fornire un contributo all'insediamento di un progetto in Svizzera.

⁹ Legge federale del'8 ottobre 1999 sulle società d'investimento in capitale di rischio (FF 1999 7542), entrata in vigore il 1o maggio 2000.

Nel quadro della procedura di consultazione concernente l'avamprogetto (inizio giugno fino ad agosto 2000) sono pervenuti 53 pareri. Si sono espressi tutti i Cantoni, 7 partiti politici e 20 organizzazioni padronali dell'economia e altre organizzazioni e istituti.

In totale 46 pareri sono in linea di massima favorevoli alla proposta del Consiglio federale. Si tratta di 20 Cantoni (di cui due con delle riserve), sei partiti (PPD, PCS, PLS, PdL, PSS e PLR con delle riserve) così come 13 associazioni e altre organizzazioni. Sette pareri rifiutano la proroga del decreto. Si tratta dei pareri dei Cantoni di AG, di AI e di NW così come dell'UDC e di tre organizzazioni padronali dell'economia (Vorort, Associazione svizzera dei banchieri e dell'USAM).

Nei pareri concordanti è stata sottolineata l'efficacia e l'importanza del decreto vigente per il sostegno dello sviluppo economico e l'adattamento strutturale nelle zone economiche svantaggiate, rispettivamente periferiche. Esso ha permesso in queste regioni di realizzare un numero significativo di progetti d'investimento e d'inseadimento. Questi progetti hanno fornito impulsi durevoli all'economia regionale. Alla luce delle sfide che si profilano in futuro e in considerazione della coesione nazionale, appare indispensabile che la Confederazione continui a disporre di un dispositivo d'intervento che consenta di sostenere efficacemente le regioni confrontate a problemi derivanti in particolare dal processo di adeguamento strutturale.

I pareri contrari mettono in rilievo soprattutto le ripercussioni sulla libera concorrenza e mettono in discussione la regolamentazione del decreto. Vi sono incertezze soprattutto per quanto concerne le misure d'aiuto per le imprese singole. Viene inoltre messa in dubbio l'efficacia del decreto e ci si pone la questione (anche con le modifiche proposte) della compatibilità di questo con le esigenze attuali. Invece di concedere sussidi a progetti singoli, si è del parere che bisognerebbe migliorare le condizioni quadro generali per le aziende proseguendo sulla via della liberalizzazione e della deregolamentazione.

Considerate le singole proposte di modifica, l'introduzione del nuovo elemento di promozione sovraziendale e lo svincolamento delle agevolazioni fiscali dalle fidejussioni, vanno salutati all'unanimità. L'introduzione dell'elemento di promozione sovraziendale viene considerata come un passo nella giusta direzione, che permette di dare una base più ampia al sostegno della Confederazione nelle zone di rilancio economico. Considerata l'importanza potenziale di questo strumento, certi partecipanti alla procedura di consultazione si chiedono se questa forma di sostegno da parte della Confederazione non può essere estesa a tutte le regioni del nostro paese. Riferendosi allo svincolamento delle agevolazioni fiscali dalle fidejussioni, si insiste sul fatto che questa innovazione dovrebbe permettere di adoperare lo strumento per singole imprese in modo più flessibile. Così facendo, si permette anche di reagire in miglior modo sugli bisogni effettivi delle ditte.

La maggioranza dei pareri espressi sostiene la durata di cinque anni proposta per la proroga. Alcuni avrebbero preferito una proroga di sette oppure di dieci anni, altri propongono piuttosto una durata di tre anni.

La proposta di sopprimere lo strumento dei contributi al servizio dell'interesse è stata accolta in modo contrastante. La metà dei pareri espressi a questo proposito si è pronunciata a favore della soppressione, unitamente ad alcuni Cantoni che benefi-

ciano delle zone di rilancio economico. L'altra metà rimpiange la soppressione di questo strumento, in quanto ritiene che esso abbia reso validi servizi per quanto concerne la promozione degli investimenti.

Per quanto riguarda la nuova determinazione delle zone di rilancio economico pianificata (revisione dell'ordinanza di esecuzione del Consiglio federale) una serie di Cantoni sostiene che i criteri principali finora stabiliti, basati sul mercato del lavoro, vanno assolutamente completati con criteri strutturali. I Cantoni dovrebbero essere coinvolti, in modo adeguato, ai lavori per la determinazione delle zone che in futuro saranno soggette al decreto.

2 Parte speciale

2.1 Proroga e modifica del decreto federale in favore delle zone di rilancio economico

Il presente messaggio verte su una proroga di cinque anni e su alcuni adeguamenti del decreto federale in vigore. Gli elementi del decreto attuale che finora sono stati soddisfacenti e hanno dimostrato i loro effetti positivi saranno mantenuti. A questo si aggiungono alcune modifiche che dovrebbero permettere al decreto di rispondere meglio alle esigenze attuali. Inoltre è proposta l'introduzione di uno strumento di sostegno sovraziendale alle imprese che andrebbe a completare i provvedimenti per le singole imprese.

Le modifiche proposte vertono segnatamente sugli aspetti seguenti:

- introduzione di un efficace strumento sovraziendale volto a sostenere istituti e progetti che promuovono il potenziale imprenditoriale, gli investimenti e l'innovazione nelle zone di rilancio economico (cfr. n. 2.2);
- le possibilità di aiuto alle singole imprese sono ridotte a due, ossia fideiussioni e agevolazioni fiscali (soppressione dei contributi al servizio dell'interesse) (cfr. n. 2.3);
- svincolamento delle agevolazioni fiscali dalle fideiussioni (cfr. n. 2.4);
- precisazione della definizione del campo d'applicazione materiale (cfr. n. 2.5);
- proroga di cinque anni della durata di validità (cfr. n. 2.6);

La proroga e le suddette modifiche devono avvenire nell'ambito di una revisione parziale del decreto vigente, sotto forma di legge federale sulla modifica del decreto federale in favore delle zone di rilancio economico.

L'aggiunta di un nuovo elemento di sostegno sovraziendale e la soppressione dei contributi al servizio dell'interesse impongono la modifica del decreto di finanziamento¹⁰ (cfr. le spiegazioni corrispondenti nella n. 2.2) così come l'adeguamento dell'ordinanza d'esecuzione del Consiglio federale¹¹ (cfr. n. 2.7).

¹⁰ Decreto federale sulle fideiussioni in favore degli investimenti nelle zone di rilancio economico (FF 1996 III 38).

¹¹ Ordinanza del 10 giugno 1996 sull'aiuto in favore delle zone di rilancio economico (RS 951.931, RU 1996 1922).

Aiuti finanziari sovraziendali a istituti e progetti che promuovono il potenziale imprenditoriale, gli investimenti e l'innovazione nelle zone di rilancio economico (nuovi art. 1 cpv. 2, art. 3 cpv. 2, art. 6a e art. 7a; modifica dell'art. 9; modifica del decreto di finanziamento)

Il decreto vigente consente di incoraggiare gli investimenti privati nelle zone di rilancio economico mediante strumenti utilizzabili individualmente dalle imprese. Si propone pertanto di fornire un aiuto finanziario agli istituti e ai progetti importanti destinati a promuovere il potenziale imprenditoriale, gli investimenti e l'innovazione nelle zone di rilancio economico (art. 1 cpv. 2). Gli aiuti sovraziendali mirano a sviluppare il potenziale imprenditoriale endogeno nelle zone di rilancio economico e a stimolare la disponibilità delle potenziali imprese a prendere rischi, migliorando la loro capacità di assumerne. Infine, ne risulta uno stimolo per tendere a strutture di produzione e di management più efficienti; esse sono infatti ancora fortemente frammentate soprattutto nelle regioni periferiche.

L'aiuto concerne soprattutto i vivai d'impresa regionali e sovraregionali. Questi offrono ai giovani che si lanciano in un'attività indipendente un sostegno di base per creare con successo la loro impresa. Il ventaglio dei servizi offerti non si limita alla locazione di locali commerciali a prezzi ragionevoli o alla messa a disposizione di infrastrutture per uso comune. Vi è inoltre un aspetto importante: i giovani imprenditori possono infatti beneficiare di consulenza e *coaching* da parte di esperti di organizzazione e marketing così come uno scambio di esperienze e di collaborazione con altre ditte che si trovano nella medesima situazione. Consulenza e *coaching* rappresentano i «*soft factors*» che contribuiscono a sostenere durevolmente e in modo efficiente le nuove imprese. I vivai d'impresa sono piattaforme adeguate per mettere le imprese in rete a livello locale e regionale, in particolare le PMI, favorendo così gli scambi di conoscenze e di esperienze tra le imprese insediate da lungo tempo e quelle appena create. Essi completano così l'offerta delle scuole universitarie specializzate, le quali saranno viepiù sollecitate per assicurare la formazione e il perfezionamento dei futuri giovani imprenditori.

Oltre al sostegno ai vivai d'impresa la Confederazione può parimenti fornire un aiuto a altri istituti e iniziative suscettibili di contribuire a promuovere il potenziale imprenditoriale, gli investimenti e l'innovazione nelle zone di rilancio economico. Si può citare a titolo d'esempio il sostegno a «premi della giovane impresa» o a concorsi di creatività, in particolar modo quando queste iniziative sono di livello sovra-regionale o internazionale. Esse contribuiscono a focalizzare l'attenzione di un vasto pubblico sulla regione di provenienza dell'impresa vincitrice. Si può immaginare di sostenere anche i centri locali di competenza e i servizi che, in una zona di rilancio economico, focalizzano per esempio l'attenzione sul design (sensibilizzando le imprese sull'importanza di questo aspetto e rafforzandone le competenze in materia), oppure sul controllo della qualità (rafforzandone la gestione) o ancora sulla logistica (mettendo in contatto gruppi di fornitori simili che potrebbero praticare congiuntamente le loro attività di commercializzazione e di distribuzione). L'aiuto a reti virtuali di imprese, costruite sulla base dell'utilizzazione comune di tecnologie d'informazione e di telecomunicazione (per esempio Internet), apre un interessante campo d'azione. Con questo aiuto si potrebbero rafforzare ulteriormente le competenze delle PMI nelle zone di rilancio economico nell'utilizzazione di queste tecnologie moderne.

Gli aiuti sovraziendali devono poter essere concessi a istituti e progetti privati e pubblici (art. 3 cpv. 2) a condizione che questo sostegno permetta di creare un ampio effetto di diffusione (ossia procuri benefici a diverse aziende o meglio ancora a tutta la rete aziendale della regione) e provochi un impulso addizionale durevole per lo sviluppo economico. Gli aiuti possono essere concessi sotto forma di importo forfetario a rimborso unico oppure annuo (art. 6a). In linea di massima, si possono sostenere iniziative nuove o esistenti. Tuttavia, per gli istituti e i progetti esistenti, la richiesta deve limitarsi agli aspetti nuovi, ossia agli aspetti che costituiscono un allargamento o un approfondimento delle attività esistenti.

La concessione di un aiuto della Confederazione è subordinata alla concessione di un aiuto almeno equivalente da parte dei Cantoni interessati. I Cantoni assumono un ruolo essenziale anche per l'applicazione di questo decreto. In una prima fase, decidono in merito alle concessione degli aiuti finanziari per poi trasmetterle con le loro decisioni e proposte alla Confederazione (art. 7a). In questo modo anche questo strumento di sostegno conferma – così come per l'aiuto alle singole imprese - il principio di sussidiarietà dell'aiuto della Confederazione rispetto a quello dei Cantoni.

Il finanziamento degli aiuti sovraziendali si inserisce nell'ambito del necessario adeguamento del decreto di finanziamento. Bisognerà prevedere in questo senso un importo iniziale di dieci milioni di franchi per cinque anni (art. 9 della legge e art. 2a del decreto federale sulle fideiussioni in favore degli investimenti nelle zone di rilancio economico). Questo importo corrisponde a quello che sarebbe stato speso in caso di proroga dei contributi al servizio dell'interesse.

Dei dieci milioni di franchi del credito quadro stanziato, almeno la metà viene riservata per i progetti che sviluppano il loro effetto nelle regione particolarmente colpite dagli effetti negativi della liberalizzazione nel campo delle infrastrutture (art. 9 cpv. 2)¹². L'importo rimanente viene impegnato a favore di progetti e istituti che esplicano il loro effetto al di fuori della zona suddetta.

Nel quadro dell'adeguamento del decreto federale sulle fideiussioni, anche il titolo deve essere modificato conformemente al contenuto (nuovo titolo: decreto federale sulle fideiussioni in favore dei progetti d'investimento e degli aiuti finanziari sovraziendali nelle zone di rilancio economico).

¹² Si tratta dei territori che sono stati scartati dal Consiglio federale nel quadro delle misure nel quadro delle misure decise in un tempo limitato per l'accompagnamento degli effetti negativi della liberalizzazione. Obiettivo di questo pacchetto di misure è di ammortizzare gli effetti negativi delle misure di liberalizzazione e di deregolamentazione nel campo delle infrastrutture (soprattutto smantellamento presso le FFS, Swisscom, la Posta) in particolare nelle regioni in riguardo della Svizzera. Secondo la decisione del Consiglio federale del 23 agosto 2000, i cantoni e le regioni che vengono presi in considerazione sono i seguenti: Uri, Soletta, Ticino, Grigioni, San Gallo, Vallese e Giura così come parte del Cantone di Berna (solo le regioni ZRE Jura-Bienne e Centre-Jura), Vaud (solo le regioni ZRE Nord Vaudois, Vallée de Joux), Neuchâtel (solo le regioni ZRE Centre-Jura, Val-de-Travers, Val-de-Ruz) e Friburgo (tutte le regioni ZRE).

2.3

Limitazione dell'aiuto alle singole imprese alle fideiussioni e alle agevolazioni fiscali (soppressione dell'art. 5 e modifica degli art. 7 e 9)

Dal 1978 il sostegno a progetti d'investimento è possibile mediante tre strumenti: le fideiussioni, i contributi al servizio dell'interesse e le agevolazioni fiscali. Dal 1996, data di adozione del decreto vigente, si è constatata una crescente popolarità dei contributi al servizio dell'interesse, soprattutto se accompagnati da agevolazioni fiscali.

Fondandosi su pareri espressi in modo informale, si può supporre che si sia prodotto da parte delle imprese un certo effetto a catena per quanto concerne i contributi al servizio dell'interesse. Questo effetto è favorito dal vincolo degli aiuti finanziari e delle agevolazioni fiscali previsto nel decreto vigente. Prima dell'entrata in vigore di quest'ultimo la banca che concedeva il credito doveva partecipare alla riduzione del tasso d'interesse in ragione di un quarto. La rinuncia a quest'obbligo nel decreto vigente ha sicuramente contribuito notevolmente a incrementare il numero di casi di contributi al servizio dell'interesse.¹³

Comparati alle fideiussioni e alle agevolazioni fiscali, i contributi al servizio dell'interesse rappresentano il modo di sovvenzione più diretto. Per Confederazione e Cantoni questi aiuti ammontano, anche in periodo di tassi d'interesse poco elevati, a due - tre milioni di franchi annui per volta (valore medio degli ultimi dieci anni).

Per questi motivi si propone di rinunciare ai contributi al servizio dell'interesse per concentrarsi sulle fideiussioni e sulle agevolazioni fiscali, che resteranno i soli strumenti in favore delle singole imprese. I fondi così liberati potranno servire a finanziare, se non interamente almeno in parte, i nuovi provvedimenti di promozione sovraziendale indiretta descritti nella sezione 2.2.

2.4

Svincolamento delle agevolazioni fiscali dagli aiuti finanziari (modifica dell'art. 6)

Attualmente le agevolazioni fiscali sono concesse esclusivamente in concomitanza con gli aiuti finanziari (ossia fideiussioni o contributi al servizio dell'interesse). Questo sistema crea certamente un affetto a catena, ma obbliga le imprese interessate unicamente a un'agevolazione fiscale a fornire un notevole lavoro amministrativo. Sono confrontate a questo problema soprattutto le imprese estere che intendono insediarsi nel nostro Paese. Ne consegue che la Confederazione e i Cantoni devono partecipare maggiormente ai contributi al servizio dell'interesse e il rischio di perdita aumenta con il maggiore impegno nelle fideiussioni. Per questa ragione si propone di sopprimere il vincolo tra le agevolazioni fiscali e gli aiuti finanziari (adattamento dell'art. 6 cpv. 1).

L'esperienza ha mostrato che gli aiuti finanziari (fideiussioni o contributi al servizio dell'interesse) rivestono un'importanza particolare soprattutto per la creazione di

¹³ Nel decreto del 1978, i contributi al servizio dell'interesse potevano essere concessi solo se la banca interessata partecipava in ragione di un quarto alla riduzione del prezzo del credito. Questa disposizione è stata stralciata nel decreto del 1995. È probabile che da allora le banche accettino più volentieri richiesto di credito sotto forma di contributi al servizio dell'interesse (federale e cantonale, ma non bancario).

dimostrare di essere innovative, di generare un elevato valore aggiunto e di avere un mercato interregionale.

Questi criteri sono ora riuniti e consolidati nel decreto proposto. Il campo d'applicazione materiale precisa che sono sostenuti i progetti d'investimento che generano un elevato valore aggiunto e per mezzo dei quali, nelle zone di rilancio economico, sono creati nuovi impieghi o adeguati quelli esistenti con una prospettiva a lungo termine (art. 3 cpv. 1). Di questi criteri si tiene certamente già conto nell'applicazione del decreto vigente. La loro ripresa esplicita nel corpo del decreto contribuirà al loro consolidamento, affermando chiaramente che sono condizioni preponderanti per beneficiare dell'aiuto federale.

La suddetta precisazione del campo d'applicazione materiale include progetti che un contribuiscono alla diversificazione dei settori economici. Considerata la situazione economica odierna così come lo smantellamento della monostruttura che ha avuto luogo dal 1978, la diversificazione dei settori economici non basta per ottenere il sostegno della Confederazione. Per garantire che i progetti di diversificazione regionale provochino un impulso efficace sullo sviluppo economico della zona di rilancio economico, questi devono anche soddisfare le condizioni generali dell'aiuto da parte della Confederazione (cioè alto livello innovativo ed elevato valore aggiunto). Dal 1996, l'applicazione del decreto indica che questa direzione è già stata presa: il criterio della diversificazione regionale ha svolto un ruolo decisivo per la concessione dell'aiuto solo per 14 progetti su 117.

In relazione al campo d'applicazione materiale, si pone la questione della possibilità, per progetti della cosiddetta «Nuova Economia»¹⁴, di beneficiare del sostegno della Confederazione. Tali progetti sono particolarmente importanti per le zone di rilancio economico visto che, di regola, hanno un grande potenziale di crescita, sono particolarmente innovativi e a elevato valore aggiunto. Inoltre, spesso non sono legati a un posto determinato. Il campo d'applicazione del decreto, ampliato nel 1995, permette di sostenere, oltre a progetti industriali, anche imprese di prestazione di servizi affini alla produzione, per quanto le loro attività si orientino verso altre ditte e che i progetti dimostrino un valore innovativo particolare¹⁵. In questo modo i progetti d'investimento della «Nuova Economia» importanti per l'economia regionale possono già oggi essere sostenuti per mezzo di aiuti per singole imprese. Si tratta in particolare di progetti che contribuiscono alla diffusione su larga scala e all'applicazione di nuove tecnologie e processi, in modo che le imprese di produzione dell'economia siano incentivate a servirsene. L'applicazione del decreto vigente ha già permesso l'aiuto a qualche impresa di prestazione di servizi affini alla produzione della «Nuova Economia» nei campi d'Internet, del TED così come nelle telecomunicazioni.

¹⁴ Secondo l'OCSE, si intende gli „internet-related business“. Inoltre, si comprende anche l'estensione a tutta l'economia delle possibilità offerte con le nuove tecnologie d'informazione e di comunicazione così come il processo relativo al „re-engineering“ che ne risulta.

¹⁵ Il messaggio del 27 aprile 1994 spiega inoltre ulteriormente che le imprese di prestazione di servizi che appartengono all'arredamento di base di una regione e che, per esempio, esercitano solamente funzioni di distribuzione, non vanno sostenute. Per il sostegno di un promovimento, viene preso in considerazione, inoltre all'alto valore innovativo ed all'alto valore aggiunto, anche il mercato di vendita al di fuori della regione oppure il numero notevole di posti di lavoro. Per le ditte (piccole, locale e regionali) di prestazione di servizi o dell'artigianato, la fideiussione artigianale rappresenta uno strumento proprio (FF 1994 III 345).

Oltre alle possibilità di sostegno alle singole imprese, lo strumento degli aiuti sovraziondali dovrà in futuro apportare un contributo per promuovere lo sviluppo e la diffusione della «Nuova Economia» nelle zone di rilancio economico.

2.6 Proroga del decreto (modifica dell'art. 11)

La proroga del decreto modificato sarà di cinque anni (art. 11 cpv. 2^{bis}). La durata di validità di questo decreto sarà così sincronizzata con quella degli altri elementi dei provvedimenti del 1995 volti a consolidare le strutture economiche regionali e l'attrattiva della piazza economica svizzera. Si è inoltre potuto constatare che il periodo trascorso dall'entrata in vigore del decreto vigente - circa quattro anni e mezzo dalla metà del 1996 - è stato troppo breve per consentire una valutazione affidabile. La proroga permetterà di effettuare un'analisi più approfondita degli effetti a medio e lungo termine dei provvedimenti previsti nel decreto attuale.

2.7 Adeguamento dell'ordinanza d'esecuzione e nuova determinazione delle zone di rilancio economico

Si dovrà procedere all'applicazione delle modifiche summenzionate, segnatamente la soppressione dei contributi al servizio dell'interesse e lo svincolamento delle agevolazioni fiscali dalle fideiussioni, nell'ordinanza d'esecuzione relativa al decreto federale in favore delle zone di rilancio economico¹⁶.

Si procederà parallelamente all'esame dei criteri operativi per determinare le zone di rilancio economico e a una nuova valutazione di queste zone per tutta la Svizzera. La questione è stata discussa l'ultima volta nel 1997/1998, con i dati disponibili all'epoca. I criteri utilizzati in primo luogo (la disoccupazione persistente e il regresso significativo dell'occupazione) in relazione ai criteri secondari per la valutazione dello stato e del potenziale di sviluppo (reddito medio pro capite e i vantaggi legati alla centralità dei luoghi) si sono rivelati pertinenti.

Da allora tuttavia le condizioni economiche sono profondamente mutate in parecchie regioni. Si rivela pertanto necessario riesaminare l'ordinanza di esecuzione in vista della messa in opera dei criteri che determinano gli aiuti. È pure necessario esaminare in particolare se i valori soglia dei criteri primari devono essere adeguati e in che modo i criteri strutturali, riguardanti lo stato e il potenziale di sviluppo, possono essere considerati in modo sistematico e obiettivo. Il decreto federale vigente offre una flessibilità sufficiente che può essere sfruttata nel quadro della revisione del decreto federale di esecuzione. È probabile che la nuova valutazione delle zone di rilancio economico condurrà a un adeguamento del campo d'applicazione geografico del decreto. Esiste anche la possibilità che alcune zone di rilancio economico finora riconosciute saranno escluse dal campo d'applicazione. Come in passato la nuova definizione delle zone deve essere stabilita in stretta collaborazione con i Cantoni.

¹⁶ Ordinanza del 10 giugno 1996 sull'aiuto in favore delle zone di rilancio economico (RS **951.931**; FF **1996** 1922).

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione

Sul piano finanziario si prevedono spese supplementari per il finanziamento dei provvedimenti sovraziendali; per questa ragione si chiede la concessione di un credito quadro di dieci milioni di franchi in cinque anni. Questo credito corrisponde ai risparmi realizzati grazie alla soppressione dei contributi al servizio dell'interesse. È necessario segnalare che anche dopo l'entrata in vigore del decreto federale modificato, la Confederazione dovrà comunque versare questi contributi. I versamenti sono stati concessi a progetti già approvati in virtù del decreto attuale o che lo saranno entro l'estate del 2001. Sono già previsti nel piano finanziario e vanno onorati tramite il decreto di finanziamento del 6 ottobre 1995.

Per quanto concerne le fidejussioni, esiste attualmente un credito di 300 milioni di franchi per gli affari in corso, di cui 207 milioni sono stati impegnati alla fine del 1999. La proroga del decreto non esige un aumento di questo importo in quanto i prestiti garantiti sono continuamente ammortizzati. È pertanto sufficiente che per la proroga resti a disposizione il credito di 300 milioni.

Tutto il personale disponibile è impiegato per l'esecuzione del decreto attuale. È tuttavia probabile che la proroga e le modifiche proposte del decreto in favore delle zone di rilancio economico non abbiano ripercussioni sull'effettivo del personale. La trasposizione degli elementi di promozione sovraziendale e la soluzione di casi problematici di fidejussioni (risanamenti, liquidazioni) causerà verosimilmente costi supplementari. Questi ultimi dovrebbero poter essere compensati mediante altre misure di razionalizzazione nella trasposizione degli strumenti destinati alle singole imprese e la soppressione dei contributi al servizio dell'interesse.

3.2 Ripercussioni macroeconomiche

3.2.1 Necessità e possibilità di un intervento dello Stato

Il decreto federale in favore zone di rilancio economico è per principio uno strumento di perequazione regionale. Il suo scopo consiste nel sostenere il processo di adeguamento strutturale nelle regioni che hanno un tasso di disoccupazione elevato o che accusano una forte diminuzione del numero degli impieghi al di sopra della media svizzera. Lo strumento permette alla Confederazione di sostenere gli sforzi forniti dai Cantoni per la promozione dei progetti di investimento suscettibili di fornire impulsi nelle regioni problematiche.

Nonostante vi sia stato un miglioramento generale della situazione congiunturale, persistono ancora considerevoli disparità regionali in materia di disoccupazione, di impiego e di valore aggiunto. Si può ritenere che queste disparità esisteranno anche in futuro. Questo decreto contribuisce tuttavia a rafforzare le relazioni nazionali e la coesione nel nostro Paese, contribuendo allo sviluppo economico, all'attenuazione delle ripercussioni negative del processo di liberalizzazione e di deregolamentazione e all'adattamento del livello di vita nelle diverse regioni.

È garantito un impiego ponderato delle finanze pubbliche. I progetti d'investimento da sostenere sono scelti in primo luogo dai Cantoni. Ogni Cantone deve così decidere se e come intende impiegare i propri mezzi (agevolazioni fiscali cantonali e co-

munali, contributi cantonali alle fideiussioni e al servizio dell'interesse, altri contributi cantonali) per sostenere i suddetti progetti d'investimento. Solo i progetti sostenuti dai Cantoni sono sottoposti alla Confederazione. Quest'ultima decide se concedere l'aiuto federale in funzione dei criteri oggettivi e dell'importanza del progetto dal punto di vista economico nella regione interessata. La Confederazione può rifiutare o fissare un importo inferiore a quanto chiesto dai Cantoni. Di regola, ai progetti di razionalizzazione che prevedono la soppressione di posti di lavoro, non sono concessi aiuti.

3.2.2 Ripercussioni sui differenti gruppi sociali

Grazie al decreto vigente circa 30-50 imprese che realizzano progetti d'investimento nelle zone di rilancio economico beneficiano direttamente ogni anno di aiuti federali. Si tratta nella maggior parte dei casi di società svizzere appena create o che hanno mutato orientamento (75% dei casi), così come di imprese estere insediate in Svizzera (25%).

Dai progetti che beneficiano di aiuti ci si attendono ripercussioni positive sul mercato del lavoro della regione, contributi all'incremento del reddito nazionale e del gettito fiscale delle persone fisiche e di quelle giuridiche al termine del periodo d'esenzione fiscale o in caso di esonero parziale. Come indicato in precedenza, i costi per i contribuenti sono molto modesti. A lungo termine le ricadute dinamiche sulla regione sono invece significative. Nel caso ideale i progetti d'investimento innovativi, una volta realizzati, evolvono per diventare cellule germinali attive in favore dello sviluppo economico della regione. I progetti realizzati provocano presso le altre imprese un interesse suscettibile di invogliarle a insediarsi nella regione, contribuendo a creare nuovi *clusters* settoriali.

La promozione dei progetti d'investimento selezionati porta contemporaneamente a una certa discriminazione dei progetti e delle attività delle imprese che non beneficiano degli aiuti. In questi sono compresi gli sforzi normali profusi dalle imprese già esistenti in una regione. Questo aspetto va tenuto in considerazione nei criteri di selezione per valutare se un progetto può essere sostenuto. Per ragioni di politica economica attinenti al libero mercato, è imperativo che i normali investimenti per l'innovazione di un'impresa (quali per esempio la sostituzione di vecchie macchine per l'ammodernamento della produzione) siano esclusi dagli aiuti finanziari. In passato, nell'ambito dell'applicazione del decreto, sono stati definiti criteri chiari per risolvere questo problema.

L'orientamento regionale del decreto ha la conseguenza diretta di discriminare le regioni che non rientrano nel campo d'applicazione geografico. Tuttavia è proprio la promozione delle singole regioni a giustificare in ultima analisi l'efficacia regionale del decreto.

3.2.3 Implicazioni per l'economia nazionale

Il decreto, quale strumento di politica regionale, deve essere giustificato dalle sue ripercussioni nelle zone di rilancio economico. Inoltre possono risultare pure degli «*spill-overs*» sull'economia nazionale. È segnatamente il caso quando si riesce ad attirare nuovi progetti d'investimento legati a un trasferimento di tecnologia

dall'estero in Svizzera (che verosimilmente non sarebbero avvenuti senza gli aiuti della Confederazione), creando così posti di lavoro altamente qualificati e durevoli.

La dinamizzazione dello sviluppo economico nelle zone di rilancio economico dovrebbe generare effetti positivi a lungo termine anche al di là delle regioni interessate. Basti pensare ai costi elevati causati dall'estensione delle infrastrutture pubbliche negli agglomerati urbani. Una deviazione contenuta del flusso di investimenti nelle zone di rilancio economico con mezzi pubblici di promozione potrebbe giustificare e relativizzare l'argomento secondo cui questo strumento di promozione falsi la concorrenza e determini un'allocazione delle risorse sotto la soglia dell'ottimale.

3.2.4 Regolamentazioni alternative

Il decreto vigente si fonda unicamente su misure di aiuto individuali che hanno lo scopo di sostenere i Cantoni nell'adeguamento strutturale delle regioni problematiche. Per completare questi strumenti si propone una nuova componente di promozione che va oltre l'impresa. Questa dovrebbe permettere di promuovere in modo alternativo, nelle zone di rilancio economico, il potenziale imprenditoriale a livello regionale. Se le esperienze con questo strumento saranno positive, questo tipo di promozione sovraziendale potrebbe anche essere privilegiato in futuro.

Sono state esaminate, e in ultima analisi respinte, anche altre varianti che avrebbero imposto diversi orientamenti al decreto. Si possono per esempio citare l'orientamento verso progetti d'investimento futuristi quali i *clusters* dei settori high-tech, la restrizione del campo di applicazione alla creazione di imprese o all'insediamento di imprese estere e l'estensione geografica del campo di applicazione a tutta la Svizzera.

È stata esaminata pure la possibilità di lasciar decadere il decreto vigente, senza metterne in vigore uno nuovo. In questo caso la Confederazione sancirebbe la rinuncia al sostegno diretto delle attività di promozione economica nelle zone di rilancio economico. Considerate le sfide a cui sono confrontate le regioni e la necessità di un dispositivo di sostegno a livello federale, questa variante è stata scartata.

Infine, è stato esaminato se e in quale misura il trasferimento di mezzi non vincolati della Confederazione ai Cantoni nell'ambito della nuova perequazione finanziaria potrebbe sostituire il decreto federale. Questa opzione non è tuttavia stata ritenuta in quanto le attività di promozione economica non figurano nella nuova perequazione finanziaria.

3.2.5 Aspetti pratici dell'esecuzione

L'applicazione del decreto vigente ha dimostrato di funzionare correttamente, fondandosi su una divisione del lavoro ben sperimentata tra i Cantoni e la Confederazione. Il nuovo decreto contribuirà a ottimizzare questa esecuzione, per rendere l'esame e lo svolgimento del progetto più efficienti e più adeguati agli imperativi attuali. Questo è necessario per parare ai ritardi nelle scadenze che si sono verificati negli ultimi tempi da parte della Confederazione, a causa della penuria di risorse in seguito a progetti di riorganizzazione. Una nuova soluzione informatica per l'amministrazione dei progetti svolgerà un ruolo centrale. Gli adeguamenti proposti, in par-

ticolare la soppressione dei contributi al servizio dell'interesse e lo svincolamento delle agevolazioni fiscali dalle fideiussioni, conducono a una semplificazione e a uno sgravio a livello federale. La soppressione dei contributi al servizio dell'interesse si giustifica in considerazione del fatto che le imprese hanno soprattutto bisogno di garanzie supplementari, che possono essere accordate loro per mezzo di una fideiussione, o perché cercano incentivi fiscali. Lo sgravio delle spese correnti per mezzo di contributi al servizio dell'interesse non rappresenta sicuramente una priorità per le imprese. In fondo, l'introduzione dello strumento sovraziendale porterà a nuovi compiti in materia di esecuzione.

3.3 Effetti sull'informatica

Al momento i dati specifici necessari per la gestione dei progetti sono gestiti da un'applicazione informatica specialmente sviluppata per l'UFIAML di allora all'inizio degli anni 90. Questa soluzione informatica non è più all'altezza delle esigenze attuali relative a una gestione efficiente dei dati di base e a un controlling dei progetti ad alto livello. In previsione della proroga del decreto essa dovrà essere sostituita da una soluzione più flessibile e adeguata alla situazione odierna. Si pensa all'utilizzazione di software standard che consenta tuttavia un adeguamento alle necessità attuali. Una soluzione informatica moderna e flessibile contribuirà a un'applicazione del decreto ancora più efficiente.

4 Programma di legislatura

Il progetto di proroga del decreto federale in favore delle zone di rilancio economico è stato annunciato nel programma di legislatura 1999-2003 sotto il titolo «La Svizzera, una patria per tutti i suoi abitanti - Un'identità per tutte le generazioni» (allegato A2, n. 3.2: Equilibrio regionale/Altri oggetti; FF 2000 2099).

5 Relazione con il diritto europeo

Nel messaggio del 27 aprile 1994 concernente i provvedimenti volti a consolidare le strutture economiche regionali e l'attrattiva della piazza economica svizzera, le misure di aiuto alle singole imprese sono state accuratamente esaminate dal profilo della compatibilità con il diritto europeo e con le altre norme di diritto internazionale pertinenti. Le misure prese nell'ambito del decreto sono state considerate alla stessa stregua di aiuti regionali di scarsa importanza: non dovrebbero pertanto esservi problemi di incompatibilità con il diritto europeo, la Convenzione AELS o l'Accordo OMC (rispettivamente del GATT dell'epoca). Questa valutazione è stata confermata anche dopo l'entrata in vigore del decreto vigente. La notifica regolare degli aiuti finanziari concessi in virtù del decreto non ha finora suscitato nessuna contestazione.

6

Basi giuridiche

Le modifiche del decreto si fondano sulle medesime disposizioni della Costituzione federale che quelle dell'attuale decreto. Queste disposizioni autorizzano la Confederazione a sostenere le regioni economicamente minacciate (art. 103 Cost.) e ha percepire un'imposta federale diretta (art. 128 Cost.)

La base legale che consente l'adeguamento del decreto di finanziamento corrisponde all'articolo 9 capoverso 2 del decreto federale modificato.

- 1** Zone di rilancio economico
- 2** Statistiche addizionali concernenti i progetti sostenuti (aiuti finanziari a favore delle zone di rilancio economico, Periodo 1979 – 1999)

Zone di rilancio economico

(Stato: 25 aprile 2000)

Sono considerate zone di rilancio economico ai sensi del decreto federale del 6 ottobre 1995 in favore delle zone di rilancio economico (RS 951.93):

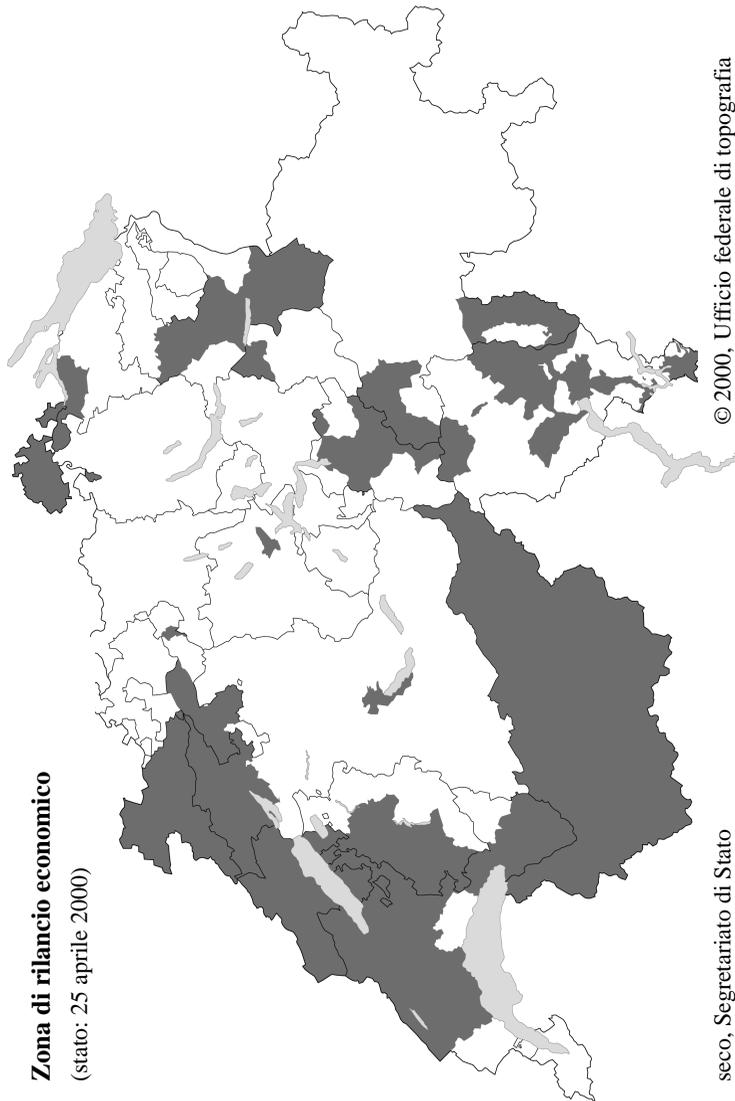
- a. nel Cantone di Berna:
 - 1. i distretti di Bienne, Büren (eccetto i Comuni di Bütigen, Buswil bei Büren, Diessbach bei Büren, Dotzigen e Wengi), Courtelary, Moutier, La Neuveville e Nidau (eccetto i Comuni di Bühl, Walperswil e Worben),
 - 2. i Comuni di Heimberg, Spiez, Steffisburg, Thun e Uetendorf;
- b. nel Cantone di Lucerna:
 - i Comuni di Emmen e Littau;
- c. nel Cantone di Glarona:
 - i Comuni di Bilten, Mollis, Näfels, Niederurnen e Oberurnen;
- d. nel Cantone di Friburgo:
 - 1. i distretti di Broye, Glâne, Sarine e Veveyse,
 - 2. i Comuni di Avry-devant-Pont, Broc, Bulle, Echarlens, Gruyères, Gufmefens, Marsens, Maules, Morlon, Le Pâquier (FR), Le Bry, Riaz, Romanens, Rueyres-Treyfayes, Sâles (Gruyère), Sorens, La Tour-de-Trême, Vaulruz, Vuadens e Vuippens;
- e. nel Cantone di Soletta:
 - 1. i distretti di Thal, Wasseramt (eccetto il Comune di Steinhof), Lebern (eccetto il Comune di Kammersrohr) e Soletta,
 - 2. i Comuni di Olten e Trimbach;
- f. il Cantone di Sciaffusa:
- g. nel Cantone di San Gallo:
 - 1. i distretti di Sargans, Obertoggenburg, Neutoggenburg,
 - 2. i Comuni di Amden, Bütschwil, Ganterschwil, Mogelsberg, Mosnang, Wartau e Weesen;
- h. nel Cantone dei Grigioni:
 - i distretti di Moesa (eccetto il circolo di Calanca) e Vorderrhein (eccetto i Comuni di Breil/Brigels, Medel e Schlans);
- i. nel Cantone di Turgovia:
 - il distretto di Dissenhofen e di Steckborn;

- k. nel Cantone Ticino:
 1. i distretti di Mendrisio (eccetto i Comuni di Cabbio, Caneggio, Casima, Monte, Muggio e Sagno) e Riviera,
 2. nel distretto di Bellinzona: i Comuni di Arbedo-Castione, Cadenazzo, Camorino, Giubiasco, Gudo, Lumino, Monte Carasso, Preonzo, Sant'Antonino e Sementina,
 3. nel distretto di Blenio: i Comuni di Dongio, Ludiano, Malvaglia e Semione,
 4. nel distretto di Leventina: i Comuni di Airolo, Bodio, Chiggiogna, Faido, Giornico, Personico, Pollegio e Quinto,
 5. nel distretto di Locarno: i Comuni di Contone, Cugnasco, Gordola, Locarno, Magadino e Tenero-Contra,
 6. nel distretto di Lugano: i Comuni di Agno, Barbengo, Bedano, Bioggio, Bironico, Cadempino, Camignolo, Caslano, Croglio, Grancia, Gravesano, Lamone, Magliaso, Manno, Maroggia, Melano, Mezzovico-Vira, Monteggio, Pambio-Noranco, Ponte Tresa, Pura, Rivera, Sigirino, Torricella-Taverne e Vezia,
 7. nel distretto di Vallemaggia: i Comuni di Aurigeno, Avegno, Coglio, Giumaglio, Gordevio, Lodano, Maggia, Moghegno e Someo,
 8. la zona di Riazzino (Comuni di Gerra Verzasca e Lavertezzo);
- l. nel Cantone di Vaud:

i distretti di Aigle, Aubonne, Avenches, Cossonay, Echallens, Grandson, Morges, Moudon, Orbe, Oron, Payerne, Rolle, la Vallée, Vevey e Yverdon;
- m. il Cantone di Vallese;
- n. il Cantone di Neuchâtel;
- o. il Cantone del Giura;
- p. nel Cantone di Uri:

i Comuni di Altdorf, Andermatt, Attinghausen, Bürglen, Erstfeld, Flüelen, Gurntellen, Schattdorf, Seedorf, Silenen.

Zona di rilancio economico
(stato: 25 aprile 2000)



© 2000, Ufficio federale di topografia

seco, Segretariato di Stato

Aiuto finanziario in favore delle zone di rilancio economico (periodo dal 1979 al 1999)

Bilancio al 31.12.1999

	1989	1990	1991	1992	1993	1994 A)	1994 B)	1995	1996	1996 C)	1997	1998	1999	Totale D)
Numero di progetti (decisioni)	29	29	25	18	17	29	6	34	35	8	31	33	45	723
– con fideiussioni	26	21	21	17	15	27	6	26	25	8	22	25	25	635
– con contributi al servizio dell'interesse	28	28	24	17	15	29	4	30	35	6	28	34	44	674
– con agevolazioni fiscali	19	12	11	10	9	21	1	18	17	5	13	24	30	292
Costo totale dei progetti (mio. Fr.)	150.2	254.1	243.3	76.5	98.5	165.2	25.0	284.3	678.9	40.3	3292	199.1	384.2	4 459.9
Fideiussioni (mio. Fr.)	32	34.8	33.9	14.7	17.4	33.1	5.6	28	66.4	7.6	43.3	22.0	36.0	741.9
Perdite risultanti dalle fideiussioni (numero di casi)	8	7	10	13	12	5		11	13		7	6	3	110
Quota della Confederazione (mio. Fr.)	3.3	2.5	3.8	3.5	3.7	2.9		3.9	4.6		2.9	1.3	0.7	39.7
Contributi al servizio dell'interesse versati (mio. Fr.)	2.4	3.3	4.1	4.3	4.3	3.1		2.0	1.9		1.9	1.8	1.8	41.5
Nuovi posti di lavoro**	690	840	970	230	510	970	90	980	1260	416	670	589	2035	17 314
Genere di progetti***														
– Insediamenti di imprese estere	9	4	7	4	6	5	0	5	7	2	4	11	17	175
– Fondazioni di imprese indigene	6	12	4	5	3	9	3	6	5	3	5	10	9	146
– Progetti innovativi	15	10	9	9	11	12	2	16	28	4	26	31	42	389
– Progetti di diversificazione (regionali/aziendali)	24	29	24	13	15	24	6	26	28	7	10	11	12	583

	1989	1990	1991	1992	1993	1994 A)	1994B)	1995 B)	1996 B)	1996 C)	1997	1998	1999	Totale D)
Progetti secondo i rami economici														
- Elettronica/Elettrotecnica	8	5	6	4	4	7	1	6	5	2	9	4	10	159
- Costruzione di macchine e apparecchi	10	10	9	4	2	2	1	10	5	2	3	2	8	148
- Metallurgia	7	0	1	2	0	3	0	3	4		2	4	3	83
- Materie plastiche	0	2	0	2	0	1	0	4	2	2	3	0	1	48
- Meccanica di precisione, ottica	1	4	2	2	1	3	1	2	3	1	4	6	10	74
- Altri	3	8	7	4	10	13	3	9	16	1	10	17	13	211

* tenendo conto dei dividendi di fallimento

** secondo la documentazione trasmessa

*** in parte conteggi doppi

A) fino al 28.2.1994, data di scadenza del DF del 6.10.1978

B) a partire dal 9.8.1994 sulla base del DF del 17.6.1994

C) a partire dal 1.7.1996 sulla base del DF del 6.10.1995

D) totale a partire dall'inizio dell'aiuto finanziario nel 1979 (entrata in vigore del DF del 6.10.1978)