

regioS 05/11, articolo principale

Infrastrutture a valore aggiunto

La Nuova politica regionale (NPR) ha portato un cambiamento di paradigma: anziché finanziare infrastrutture di base, come era il caso con la legge sull'aiuto agli investimenti (LIM), la NPR sostiene in modo mirato infrastrutture generatrici di valore aggiunto. Come si concretizza questo nuovo approccio? Che importanza assumono queste infrastrutture nella NPR?

Pirmin Schilliger – Lucerna

Il *Regina* a Matten bei Interlaken (BE) non è un albergo come gli altri. Costruito nel 1863 in stile Belle Epoque, è uno degli alberghi scuola di hotelleriesuisse. Non accoglie turisti, bensì futuri albergatori e personale alberghiero in formazione. Negli scorsi due anni la struttura è stata oggetto di un'ampia ristrutturazione che ha interessato in particolare le stanze che gli apprendisti occupano durante la formazione scolastica intercantonale. Per finanziare l'investimento stimato a 4,5 milioni di franchi, la fondazione Tschumifonds, che appartiene a hotelleriesuisse, si è rivolta tra l'altro all'Ufficio della promozione economica del Cantone di Berna (beco). Daniel Wüthrich, responsabile del turismo e dello sviluppo regionale presso il beco, spiega che il finanziamento ha potuto essere concesso perché il turismo è uno dei cinque assi di sviluppo strategico definiti nel programma cantonale di attuazione della NPR. La Confederazione e il Cantone di Berna hanno partecipato all'investimento con prestiti NPR per un importo di 450 000 franchi ciascuno. Barbara Holzhaus, responsabile degli alberghi scuola presso hotelleriesuisse, sottolinea che quest'aiuto, pari a un quinto del costo totale, ha notevolmente facilitato il finanziamento.

Fondi propri per almeno il 40%

Alla stregua del *Regina*, che riveste un ruolo fondamentale nella strategia di formazione dell'associazione hotelleriesuisse, negli ultimi tre anni una trentina di progetti infrastrutturali nel Cantone di Berna ha potuto beneficiare di mutui NPR a tasso agevolato. Daniel Wüthrich puntualizza che il beco non interviene come investitore principale, bensì solo a titolo secondario. Come molti altri Cantoni, anche Berna esige che almeno il 40% dell'investimento sia coperto da fondi propri. Per le infrastrutture turistiche come il *Regina*, Berna pone inoltre una condizione specifica: il promotore deve dimostrare che il progetto si integra nella catena di creazione di valore della regione. Il programma cantonale di attuazione della NPR non prevede finanziamenti per i progetti che mirano unicamente alla fornitura di servizi di base, che riguardano il settore degli alloggi o la semplice promozione della piazza economica regionale.

Dal 2008 la Confederazione ha versato oltre 15 milioni di franchi sotto forma di mutui per progetti infrastrutturali lanciati nel Cantone di Berna nell'ambito della NPR. Per ora si tratta di mutui senza interesse. Wüthrich spiega che ciò è dovuto a motivi amministrativi e al livello storicamente basso dei tassi. Anche se la durata massima prevista per il rimborso dei prestiti è di 25 anni, nella maggior parte dei casi viene fissata una durata più corta, tra i 10 e i 15 anni.

Per il contributo di finanziamento cantonale, che deve corrispondere al mutuo della Confederazione, Berna procede in due modi: fornisce una «prestazione finanziaria equivalente» concedendo un prestito dello stesso ammontare oppure si fa carico degli

interessi di un credito bancario per un importo corrispondente al mutuo della Confederazione. Se i promotori sono dei privati, il Cantone chiede garanzie sotto forma di fidejussioni e di cartelle ipotecarie. A volte esige di poter consultare i libri contabili. Finora queste prassi di finanziamento hanno dato buone prove. Wüthrich afferma che attualmente per nessuno dei prestiti concessi si registrano perdite. Inoltre, il rimborso dei mutui concessi secondo la LIM prosegue senza problemi, il che permette di preservare la sostanza delle risorse destinate alla politica regionale.

Centro wellness a valore aggiunto

Marcel Friberg, consulente aziendale grigionese e copromotore dello sviluppo turistico di Brigels, vanta una lunga esperienza nel campo degli strumenti di finanziamento della politica regionale. Già in occasione del progetto di costruzione del campo di golf, Friberg si era impegnato in veste di presidente del consiglio di amministrazione ottenendo il cofinanziamento del progetto da parte della Confederazione, all'epoca ancora sotto il regime della LIM. Recentemente la località turistica della Surselva ha potuto beneficiare di mutui NPR per finanziare la costruzione di una seggiovia a quattro posti e di un centro wellness nell'albergo a quattro stelle *La Val*, che appartiene alla società Brigels Gastro AG e di cui Friberg è presidente. La struttura è stata riaperta al pubblico nel dicembre 2010 dopo importanti lavori di risanamento. Il nuovo centro wellness, costato oltre 6 milioni di franchi, è l'unico della regione. Si tratta quindi, indubbiamente, di un'infrastruttura che aumenta l'attrattiva della località di villeggiatura e genera valore aggiunto. È opportuno ricordare un'altra condizione fissata per l'ottenimento del prestito: il centro non dev'essere riservato solo ai clienti dell'albergo, ma dev'essere aperto al pubblico.

Per finanziare il centro benessere, il Cantone dei Grigioni ha concesso un mutuo della Confederazione di 1,6 milioni di franchi, remunerato al tasso dello 0,75% conformemente alla prassi cantonale in uso. Il prestito dovrà essere rimborsato entro 10 anni. A titolo di prestazione equivalente, il Cantone ha versato un contributo a fondo perso di 269 000 franchi, pari al valore corrente di un prestito equivalente a quello della Confederazione remunerato al tasso del 3,5%. In generale, Friberg conferma di aver fatto buone esperienze con i meccanismi della politica regionale e non esita ad affermare che senza il contributo NPR le infrastrutture come il centro benessere non potrebbero essere realizzate.

Finora il Cantone dei Grigioni ha sostenuto con prestiti NPR una ventina di progetti per la realizzazione di infrastrutture a valore aggiunto, tra cui dieci cofinanziati nel quadro delle misure di stabilizzazione della Confederazione. La somma dei mutui della Confederazione ammonta a circa 19 milioni di franchi, mentre le prestazioni equivalenti del Cantone si attestano a 3,23 milioni. Il Cantone ha specificato nel programma d'attuazione della NPR 2008-2011 i settori che possono beneficiare di un sostegno: vista la sua vocazione turistica, non sorprende che abbia dato la priorità proprio alle infrastrutture turistiche. Molte società che gestiscono impianti di risalita hanno ottenuto aiuti – a Brigels, come a Bergün, Scuol e Splügen. Anche gli internati che accolgono prevalentemente studenti stranieri rivestono un ruolo importante, tanto che negli scorsi anni gli istituti di Ftan, Davos e Disentis hanno ottenuto mutui NPR (e in passato mutui LIM) per finanziare progetti di costruzione.

Predominano i progetti turistici

I progetti per la realizzazione di infrastrutture a valore aggiunto non mancano nemmeno nel Canton Giura. Ne è un esempio la *Maison du Tourisme* a St. Ursanne, creata grazie all'iniziativa di alcune imprese di turismo sotto la guida della società anonima Jura Evasion. I promotori hanno creato questo centro per raggruppare offerte innovative nel campo del turismo di svago e d'affari: VTT, parapendio, golf, pesca, escursionismo, gite in carro o in carrozza ecc. Il centro ospita anche una moderna sala riunioni, un negozio di prodotti locali e un ristorante. Il progetto, costato 1,3 milioni, è stato finanziato grazie a un mutuo senza interessi della Confederazione di 500 000 franchi e a un contributo cantonale a fondo perso di 163 000 franchi. Nicolas Wiser, collaboratore responsabile della politica regionale presso

l'Ufficio cantonale dell'economia di Delémont, spiega che i promotori dovranno rimborsare il prestito della Confederazione entro 25 anni.

«Oltre due terzi dei progetti infrastrutturali sostenuti concernono il settore del turismo.»

I quattro progetti summenzionati sono particolarmente rappresentativi in quanto rispecchiano i punti cardine della politica di promozione delle infrastrutture: come oltre i due terzi dei circa 150 progetti sostenuti finora, riguardano il settore del turismo. Gli impianti di trasporto turistici occupano un posto di rilievo, in particolare quelli di risalita – dagli impianti grigionesi già citati, alla funivia del Pizol a San Gallo, la funicolare dello Stanserhorn a Nidvaldo e gli impianti di risalita in Vallese e in Svizzera romanda. Seguono, con un netto distacco, i settori «sistemi di valore aggiunto orientati all'esportazione», «energia» e «formazione e sanità». Non sorprende che siano soprattutto i Cantoni di montagna a ricorrere ai mutui NPR per mantenere o migliorare le loro infrastrutture turistiche. Al di fuori di queste regioni, i mutui NPR sono utilizzati soprattutto per creare parchi tecnologici o zone di sviluppo economico.

Aiuti per centinaia di milioni

Benché i progetti infrastrutturali finora sostenuti rivestano un'importanza secondaria in termini numerici (150 rispetto ai circa 600 progetti NPR), in termini finanziari hanno un peso non indifferente: nelle convenzioni di programma concluse con i Cantoni per il periodo 2008-2011, la Confederazione ha promesso aiuti per un totale di 202 milioni di franchi, di cui circa 107 sono stati versati entro fine 2010 per finanziare 60 progetti. Nel quadro delle misure di stabilizzazione, la Confederazione ha sostenuto altri 85 progetti infrastrutturali per un totale di 70 milioni di franchi. A fine 2010 la Confederazione aveva versato globalmente 175 milioni di franchi ai Cantoni a titolo di mutui. Una parte di questi fondi, che non ha potuto essere investita in progetti, verrà restituita alla Confederazione.

«La NPR ha già permesso di destinare circa 350 milioni di franchi a progetti infrastrutturali sotto forma di mutui.»

Se si considerano le prestazioni equivalenti dei Cantoni, nei primi anni della NPR sono stati destinati a infrastrutture generatrici di valore aggiunto circa 350 milioni di franchi sotto forma di mutui. Questa stima si basa su due sondaggi realizzati dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) presso i Cantoni nel luglio 2010 e nel febbraio 2011.

Cautela e margine di manovra dei Cantoni

Secondo la valutazione intermedia della NPR realizzata dalla SECO, solo 13 dei 21 Cantoni interpellati sostengono infrastrutture a valore aggiunto. Più della metà delle infrastrutture sovvenzionate si concentrano in quattro cantoni: Berna, Grigioni, Vallese e Vaud. Le infrastrutture rivestono un ruolo importante anche nel Giura, a San Gallo e a Lucerna. Alcuni Cantoni ritengono che il carico amministrativo sia eccessivo o rinunciano di fronte al rischio di non rimborso dei prestiti. Altri fanno valere che, dato l'attuale livello dei tassi, un mutuo della Confederazione non è più conveniente di un credito bancario «classico».

La metà circa dei Cantoni fornisce le prestazioni finanziarie equivalenti sotto forma di mutui agevolati, l'altra metà versa contributi a fondo perso, il cui importo corrisponde alla differenza tra il tasso dei mutui agevolati (Confederazione) e il tasso di mercato. Anche i tassi d'interesse applicati e le modalità di versamento variano da Cantone a Cantone: Svitto, ad esempio, versa i contributi in una sola volta all'inizio del prestito. In certi casi anche San Gallo adotta la stessa prassi, mentre in altri versa i contributi in rate annuali il cui

importo dipende dal debito residuo. In vari Cantoni è la fonte del cofinanziamento a determinare se la prestazione equivalente viene fornita sotto forma di prestito o di contributo alle spese di interesse.

Spetta ai Cantoni decidere se un mutuo debba essere remunerato e a quali condizioni. Secondo l'articolo 7 della legge federale sulla politica regionale, la Confederazione può concedere mutui senza interessi o a tassi d'interesse favorevoli allo scopo di finanziare progetti infrastrutturali, mentre l'articolo 8 stabilisce che il tasso d'interesse del mutuo deve essere fissato tenendo conto delle possibilità finanziarie del beneficiario. Secondo i commenti che figurano nel messaggio sulla NPR, l'articolo 8 dovrebbe garantire che i mutui non vengano più concessi soltanto a tasso di interesse zero, come era ampiamente il caso per l'aiuto agli investimenti. I Cantoni interpretano in modo diverso il margine di manovra che risulta da queste formulazioni. L'esempio di Berna, comunque, fa scuola tanto che numerosi Cantoni hanno rinunciato a remunerare i prestiti. Resta da vedere se questa prassi è effettivamente conforme all'intenzione del legislatore.

Condizioni quadro per gli aiuti finanziari

La Nuova politica regionale (NPR) permette tuttora di concedere mutui senza interesse o a tasso di interesse agevolato per finanziare progetti infrastrutturali. Tuttavia, rispetto al regime precedente (LIM), le condizioni quadro sono impostate in modo più mirato. Ad esempio non è più possibile promuovere infrastrutture di base quali strade, reti per la fornitura di acqua potabile o sale polivalenti. Possono beneficiare di aiuti finanziari solo le infrastrutture orientate alla produzione di valore aggiunto, ossia progetti che permettono a una regione di valorizzare il proprio potenziale di sviluppo. Gli assi prioritari della promozione sono definiti nel messaggio sul programma pluriennale della Confederazione 2008–2015:

- creazione di superfici d'insediamento e relativo accesso come presupposti per iniziative d'insediamento
- costruzione di cliniche, centri di riabilitazione e istituti di ricerca nel quadro dello sviluppo di un cluster della salute
- impianti di trasporto turistici, bagni termali e centri balneari, campi da golf, impianti sportivi ecc. per ottimizzare una località turistica
- costruzione di edifici per la ricerca e lo sviluppo per promuovere la creazione di un cluster regionale
- costruzione di edifici scolastici e formativi per sviluppare una piazza formativa orientata all'esportazione

La lista che figura nel messaggio non è esaustiva. L'aspetto più importante per decidere se un progetto merita di essere sostenuto è sapere se l'infrastruttura contribuisce a realizzare un progetto chiave che si inserisce nella strategia di sviluppo orientata alla creazione di valore aggiunto di una regione e di un Cantone. Nei programmi di attuazione della NPR i Cantoni hanno precisato il margine di manovra per la definizione delle priorità di promozione.