

11.019

Messaggio concernente la promozione della piazza economica negli anni 2012–2015

del 23 febbraio 2011

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i seguenti disegni di decreti federali:

- A. Decreto federale sul finanziamento della promozione delle esportazioni negli anni 2012–2015
- B. Decreto federale sul finanziamento della promozione dell'informazione riguardante la piazza imprenditoriale svizzera negli anni 2012–2015
- C. Decreto federale sulla concessione di un aiuto finanziario a Svizzera Turismo negli anni 2012–2015
- D. Decreto federale sul finanziamento della promozione dell'innovazione, della collaborazione e dello sviluppo delle conoscenze nel turismo negli anni 2012–2015
- E. Decreto federale sul finanziamento delle attività di governo elettronico delle piccole e medie imprese negli anni 2012–2015
- F. Modifica del decreto federale del 26 settembre 2007¹ concernente ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale.

Nel contempo vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di legge federale:

- G. Legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo.

Infine vi sottoponiamo, per approvazione, gli adeguamenti dei seguenti atti legislativi:

- H. Legge federale del 20 marzo 2009² che completa temporaneamente le prestazioni assicurative dell'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
- I. Legge federale del 6 ottobre 2006³ sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fidejussioni alle piccole e medie imprese.

¹ FF 2007 6807

² RS 946.11

³ RS 951.25

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

23 febbraio 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La Confederazione deve continuare, nel periodo 2012–2015, a utilizzare e sviluppare gli strumenti di cui dispone per garantire la promozione della piazza economica svizzera. A tale scopo il Consiglio federale sottopone con il presente messaggio cinque disegni di decreti di finanziamento, l'adeguamento di un decreto di finanziamento, un disegno di legge federale e le modifiche di due leggi federali.

Situazione iniziale

La politica economica della Confederazione costituisce il quadro della promozione della piazza economica per gli anni 2012–2015 e ha come obiettivo di mantenere a lungo termine la competitività internazionale della piazza economica svizzera. La competitività di un'economia consiste nella sua capacità di attrarre e mantenere gli investimenti diretti, il capitale umano e i detentori di conoscenze per poter assicurare il successo delle sue imprese e aumentare il benessere della sua popolazione.

Per «promozione della piazza economica» si intendono in generale le misure che gli enti pubblici territoriali adottano a complemento di una buona politica economica e finanziaria per rafforzare e far conoscere il loro territorio come spazio vitale ed economico. La promozione della piazza economica ha come obiettivo di sviluppare la piazza economica («sviluppo della piazza economica»), di preservare l'imprenditoria esistente e promuovere lo sfruttamento delle opportunità commerciali («promozione dei fruitori della piazza economica») e di rafforzare l'attrattiva della piazza economica («promozione dell'immagine della piazza economica»).

Contenuto del progetto

La promozione della piazza economica della Confederazione comprende i seguenti strumenti: la promozione delle esportazioni, la promozione della piazza economica svizzera all'estero, la politica del turismo, la politica a favore delle PMI e la politica regionale. Il finanziamento di molti di questi strumenti giungerà a scadenza alla fine del 2011. Gli ambiti interessati sono la promozione delle esportazioni, la promozione della piazza economica svizzera all'estero (promozione della piazza economica), la promozione della piazza turistica nazionale (Svizzera Turismo), e il governo elettronico. Il presente messaggio propone inoltre una nuova base legale e un decreto di finanziamento concernenti la promozione dell'innovazione, della collaborazione e dello sviluppo delle conoscenze nel turismo (Innotour). Occorre infine adeguare la legge federale che completa temporaneamente le prestazioni assicurative dell'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE)⁴, la legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fidejussioni alle piccole e medie imprese⁵ e il decreto federale concernente ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale⁶.

4 RS 946.11

5 RS 951.25

6 FF 2007 6807

Sarà possibile affrontare con successo le sfide poste dalla concorrenza internazionale solo se si riuscirà a migliorare il funzionamento dei sottosistemi della promozione della piazza economica e la loro interazione. Il presente messaggio offre quindi, per la prima volta, una panoramica globale degli strumenti di promozione della piazza economica della Confederazione e un piano di finanziamento coordinato nel tempo delle relative misure. Le modalità di finanziamento proposte nel presente messaggio per la promozione della piazza economica e i disegni di legge sottoposti in allegato consentiranno alla Confederazione di proseguire la promozione dell'economia esterna secondo una formula collaudata, di riorientare la strategia turistica e di estendere moderatamente i progetti più promettenti nell'ambito del governo elettronico.

Alla fine del 2010, la piazza economica svizzera si trovava sotto l'effetto dell'evoluzione del franco svizzero sul mercato dei cambi. Nel corso dei dodici mesi precedenti il franco svizzero si era fortemente rivalutato. La Confederazione può sostenere i settori di esportazione mediante la promozione dell'economia esterna o la promozione della piazza turistica nazionale se, ad esempio, le imprese svizzere desiderano orientare maggiormente i mercati verso spazi economici che non dipendono (soltanto) dall'evoluzione del tasso di cambio dell'euro o del dollaro.

Anche se il franco svizzero potrebbe subire una certa pressione al rialzo a medio termine, il Consiglio federale non intende aumentare «a titolo di scorta» i mezzi finanziari per la promozione delle esportazioni e la promozione turistica nazionale nel quadro del presente messaggio. Se l'evoluzione della situazione dovesse richiedere un intervento dello Stato nel corso di quest'anno o dell'anno prossimo, il Consiglio federale e il Parlamento potranno aumentare in modo flessibile e mirato le risorse assegnate alla promozione delle esportazioni e alla promozione turistica nazionale accordando crediti aggiuntivi.

I settori che dipendono dal turismo sono penalizzati più di altri dalla forza del franco. Considerato il lasso di tempo che intercorre tra l'evoluzione del tasso di cambio e l'evoluzione della domanda turistica, vi è da supporre che la notevole flessione della domanda dovuta al vigore del franco sarà osservabile non solo quest'anno, ma anche nel 2012. Il Consiglio federale ha pertanto deciso di chiedere, per il 2011 e il 2012, un finanziamento supplementare di 12 milioni di franchi all'anno a favore della promozione della piazza turistica nazionale. Questi fondi devono permettere di attenuare efficacemente il rischio di perdite ingenti per la piazza turistica svizzera.

Disegni di decreti di finanziamento

Con il presente messaggio, il Consiglio federale propone per gli anni 2012–2015 un limite di spesa totale di 315,8 milioni di franchi, ripartito tra i seguenti strumenti di promozione della piazza economica della Confederazione:

Decreto federale sul finanziamento della promozione delle esportazioni negli anni 2012–2015 (75 mio. fr.)

Decreto federale sul finanziamento della promozione dell'informazione riguardante la piazza imprenditoriale svizzera negli anni 2012–2015 (20,4 mio. fr.)

Decreto federale sulla concessione di un aiuto finanziario a Svizzera Turismo negli anni 2012–2015 (187,3 mio. fr.)

Decreto federale sul finanziamento della promozione dell'innovazione, della collaborazione e dello sviluppo delle conoscenze nel turismo negli anni 2012–2015 (20 mio. fr.)

Decreto federale sul finanziamento delle attività di governo elettronico delle piccole e medie imprese negli anni 2012–2015 (13,1 mio. fr.)

Modifica del decreto federale concernente ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale (nessun finanziamento supplementare)

Disegni di legge

Legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo

Modifica della legge federale che completa temporaneamente le prestazioni assicurative dell'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni

Modifica della legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fidejussioni alle piccole e medie imprese

Indice

Compendio	2119
Elenco delle abbreviazioni	2125
1 Introduzione	2126
1.1 Situazione iniziale	2126
1.2 Fattori che favoriscono lo sviluppo della piazza economica	2127
1.3 Obiettivi della promozione della piazza economica	2127
1.4 Strumenti di promozione della piazza economica	2128
1.4.1 Promozione dello sviluppo della piazza economica	2129
1.4.2 Promozione dei fruitori della piazza economica	2130
1.4.3 Promozione dell'immagine della piazza economica	2130
2 Promozione dell'economia esterna	2131
2.1 Basi strategiche	2131
2.2 Promozione delle esportazioni: decreto di finanziamento	2131
2.2.1 Obiettivi e compiti della promozione delle esportazioni	2131
2.2.2 Efficacia della promozione delle esportazioni	2133
2.2.3 Confronto internazionale	2134
2.2.4 Priorità per gli anni 2012–2015	2135
2.2.5 Centro di promozione dell'economia esterna	2136
2.2.6 Decreto federale sul finanziamento della promozione delle esportazioni negli anni 2012–2015	2136
2.3 Promozione della piazza economica: decreto di finanziamento	2139
2.3.1 Obiettivi e compiti della promozione della piazza economica	2139
2.3.2 Efficacia della promozione della piazza economica svizzera all'estero	2141
2.3.3 Confronto internazionale	2141
2.3.4 Priorità per gli anni 2012–2015	2142
2.3.5 Decreto federale sul finanziamento della promozione dell'informazione riguardante la piazza imprenditoriale svizzera negli anni 2012–2015	2143
2.4 Assicurazione contro i rischi delle esportazioni	2144
2.4.1 Bilancio della situazione	2144
2.4.2 Modifica della legge federale che completa temporaneamente le prestazioni assicurative dell'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni	2145
3 Politica del turismo	2147
3.1 Basi strategiche	2147
3.1.1 Nuova concezione della politica del turismo	2147
3.1.2 Misure legislative	2150
3.1.3 Quadro finanziario globale della politica del turismo	2150
3.2 Innotour: revisione totale	2151
3.2.1 Linee generali del progetto	2151
3.2.1.1 Situazione iniziale	2151
3.2.1.2 Efficacia di Innotour	2151

3.2.1.3 Nuova regolamentazione proposta	2152
3.2.1.4 Nuovo modello di promozione Innotour	2153
3.2.1.5 Altre novità	2155
3.2.1.6 Risultati della procedura di consultazione	2157
3.2.2 Decreto federale sul finanziamento della promozione dell'innovazione, della collaborazione e dello sviluppo delle conoscenze nel turismo negli anni 2012–2015	2158
3.2.3 Commento ai singoli articoli	2159
3.2.4 Ripercussioni della revisione totale di Innotour	2163
3.2.4.1 Per la Confederazione	2163
3.2.4.2 Per i Cantoni e i Comuni	2163
3.2.4.3 Per l'economia	2163
3.2.5 Programma di legislatura	2164
3.2.6 Aspetti giuridici	2164
3.2.6.1 Costituzionalità	2164
3.2.6.2 Assoggettamento al freno alle spese	2165
3.2.6.3 Conformità alla legge sui sussidi	2165
3.3 Promozione della piazza turistica nazionale: decreto di finanziamento	2166
3.3.1 Obiettivi e compiti della promozione della piazza turistica nazionale	2166
3.3.2 Efficacia della promozione della piazza turistica svizzera	2167
3.3.3 Confronto internazionale	2168
3.3.4 Priorità per gli anni 2012–2015	2168
3.3.5 Decreto federale sulla concessione di un aiuto finanziario a Svizzera Turismo negli anni 2012–2015	2169
3.4 Promozione del settore alberghiero: bilancio della situazione	2172
4 Politica a favore delle PMI	2173
4.1 Basi strategiche	2173
4.2 Fideiussione delle arti e mestieri: modifica della legge federale	2173
4.2.1 Obiettivi e compiti della fideiussione delle arti e mestieri	2173
4.2.2 Efficacia del sistema di fideiussione delle arti e mestieri	2175
4.2.3 Confronto internazionale	2176
4.2.4 Priorità per gli anni 2012–2015	2176
4.2.5 Modifica della legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese	2178
4.3 Governo elettronico a favore delle PMI: decreto di finanziamento	2178
4.3.1 Obiettivi e compiti del governo elettronico	2178
4.3.2 Efficacia del governo elettronico	2180
4.3.3 Confronto internazionale	2181
4.3.4 Priorità per gli anni 2012–2015	2182
4.3.5 Decreto federale sul finanziamento delle attività di governo elettronico delle piccole e medie imprese negli anni 2012–2015	2183
5 Politica regionale	2185
5.1 Basi strategiche	2185
5.2 Modifica del decreto di finanziamento	2185

5.2.1 Bilancio della situazione	2185
5.2.2 Modifica del decreto federale concernente ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale	2186
6 Ripercussioni del messaggio	2187
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	2187
6.1.1 Ripercussioni finanziarie	2187
6.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	2188
6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	2189
6.3 Collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni	2189
6.4 Ripercussioni per l'economia	2190
7 Programma di legislatura e piano finanziario	2192
8 Aspetti giuridici	2192
8.1 Basi legali	2192
8.2 Assoggettamento al freno alle spese	2192
8.3 Rispetto dei principi della legge sui sussidi	2192
8.4 Delega di competenze legislative	2193
A Decreto federale sul finanziamento della promozione delle esportazioni negli anni 2012–2015 (Disegno)	2195
B Decreto federale sul finanziamento della promozione dell'informazione riguardante la piazza imprenditoriale svizzera negli anni 2012–2015 (Disegno)	2197
C Decreto federale sulla concessione di un aiuto finanziario a Svizzera Turismo negli anni 2012–2015 (Disegno)	2199
D Decreto federale sul finanziamento della promozione dell'innovazione, della collaborazione e dello sviluppo delle conoscenze nel turismo negli anni 2012–2015 (Disegno)	2201
E Decreto federale sul finanziamento delle attività di governo elettronico delle piccole e medie imprese negli anni 2012–2015 (Disegno)	2203
F Modifica del decreto federale concernente ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale (Disegno)	2205
G Legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo (Disegno)	2207
H Legge federale che completa temporaneamente le prestazioni assicurative dell'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (Disegno)	2211
I Legge sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fidejussioni alle piccole e medie imprese (Disegno)	2213

Elenco delle abbreviazioni

ASRE	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
ATA	Associazione Traffico e Ambiente
CDEP	Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica
CRC-PME	Coopérative romande de cautionnement – petites et moyennes entreprises
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
NPR	Nuova politica regionale
OBTG	Cooperativa di fideiussione della Svizzera orientale
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
Osec	Osec Business Network Switzerland
SCA	Società svizzera di credito alberghiero
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
USS	Unione sindacale svizzera

Messaggio

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

La piazza economica svizzera mantiene un'ottima posizione anche dopo la crisi finanziaria ed economica del 2008–2009. Secondo il Global Competitiveness Index del World Economic Forum (WEF), nel 2010 la Svizzera si è confermata, per la seconda volta consecutiva, l'economia più competitiva del mondo. Questo successo è da attribuire, in primo luogo, alla straordinaria solidità di alcuni settori trainanti dell'economia svizzera: l'industria farmaceutica, la costruzione di macchine, la meccanica di precisione, l'elettrotecnica e il settore finanziario costituiscono basi solide sulle quali si potrà contare anche in futuro. In secondo luogo, la piazza imprenditoriale svizzera dispone di eccellenti condizioni quadro: fra le sue numerose risorse si annoverano una manodopera qualificata, l'eccellenza della ricerca e dello sviluppo, un mercato del lavoro flessibile, un regime fiscale allettante e un'infrastruttura di qualità.

Il costante mutamento strutturale dell'economia influirà anche in futuro sulla piazza economica svizzera. I processi di globalizzazione dei flussi di capitali, beni, servizi e persone, così come le esigenze dell'economia della conoscenza, implicano nuove sfide per le imprese e i lavoratori e sottopongono le piazze economiche alla continua pressione della concorrenza internazionale.

Alla fine del 2010, la piazza economica svizzera si trovava sotto l'effetto dell'evoluzione del franco svizzero sul mercato dei cambi. Nel corso dei dodici mesi precedenti il franco svizzero si era fortemente apprezzato. Tenuto conto della buona situazione macroeconomica della Svizzera, una certa tendenza al rialzo non ha alcunché di straordinario. Le esperienze del passato inducono tuttavia a supporre che la forza del franco è tale da poter frenare bruscamente la crescita del settore svizzero delle esportazioni nel corso del 2011.

La domanda estera di prodotti svizzeri non può essere stimolata direttamente. Lo slancio del settore svizzero delle esportazioni dipende in misura molto più ampia dalla politica monetaria condotta dalla Banca nazionale svizzera. La politica monetaria consente infatti di influire sul tasso di cambio, che è uno dei principali fattori alla base della competitività dei prezzi delle imprese svizzere sui mercati internazionali. Considerato che la politica monetaria è volta a stabilizzare il mercato interno e che il corso del cambio è determinato anche da ciò che avviene all'estero, l'influenza che la Svizzera può esercitare su di esso è comunque limitata.

La Confederazione può sostenere i settori di esportazione mediante la promozione delle esportazioni (n. 2.2) o la promozione della piazza turistica nazionale (n. 3.3) se, ad esempio, le imprese svizzere desiderano orientare maggiormente i mercati verso spazi economici che non dipendono (soltanto) dall'evoluzione del tasso di cambio dell'euro o del dollaro.

1.2

Fattori che favoriscono lo sviluppo della piazza economica

Secondo la concezione usuale dell'economia spaziale, le piazze economiche e le regioni sono in concorrenza sotto tre aspetti: (1) una regione può essere attrattiva nell'ottica degli investimenti e suscitare l'interesse di fornitori di capitali pubblici e privati situati nel Paese e all'estero; (2) una regione può essere attrattiva nell'ottica dell'impiego e rafforzare il proprio capitale umano attirando manodopera altamente qualificata e lavoratori creativi; (3) una regione può essere attrattiva nell'ottica dell'innovazione e migliorare la propria base tecnologica attirando conoscenze e attività innovative.

Anche il processo di innovazione presso le imprese – ossia la creazione di nuovi prodotti, l'introduzione di nuove procedure o l'adozione di nuove forme di organizzazione – presenta una componente geografica. Vi sono infatti spazi o poli che assumono funzioni specifiche legate alle loro particolari qualità. Le aree metropolitane meglio posizionate nella concorrenza internazionale, come la Svizzera nord-occidentale, l'agglomerato urbano di Zurigo o l'Arco Lemnico, svolgono un ruolo di primo piano fungendo da veri e propri motori dell'economia svizzera. Anche alcune aree semi-urbane e rurali, però, occupano una posizione importante a livello macroeconomico: si possono citare ad esempio l'Arco Giurassiano con la sua fitta rete industriale o le regioni alpine con le loro rinomate destinazioni turistiche.

Le piazze economiche più dinamiche sono costituite da reti economiche complesse e invisibili, all'interno delle quali avvengono scambi di prestazioni (di servizi) di alta qualità tra le imprese, gli attori del mercato del lavoro, i fornitori e gli istituti di formazione e di ricerca. Di fatto, per organizzare e sviluppare le loro sedi d'inseadimento, le imprese si annettono sempre, in funzione della loro specializzazione, a simili reti articolate nel territorio.

La concorrenza territoriale e la concorrenza interaziendale presentano differenze fondamentali. Mentre la concorrenza tra imprese riguarda prodotti e servizi, la concorrenza territoriale si svolge a livello di beni pubblici affidati alla responsabilità dello Stato, come le infrastrutture, l'ordinamento giuridico, la sicurezza o il regime fiscale.

Le imprese devono provvedere all'efficienza dei loro processi interni. Le autorità, dal canto loro, devono garantire l'attrattiva della piazza economica. Da un punto di vista economico, l'attrattiva di una piazza economica è caratterizzata da una solida politica macroeconomica, unita a un'elevata stabilità monetaria e a finanze pubbliche sane, e da una politica di infrastrutture e una politica di regolamentazione di tipo microeconomico che reggano l'ambiente delle imprese. Tali politiche comprendono la regolamentazione delle disfunzioni del mercato, le prestazioni pubbliche preliminari, l'istituzione di condizioni favorevoli per i fattori di produzione e il libero accesso ai sistemi di conoscenze.

1.3

Obiettivi della promozione della piazza economica

La promozione della piazza economica è intesa a rafforzare le esternalità della piazza economica in modo da accrescerne l'attrattiva e da aumentare la competitività della nostra economia, dove le PMI sono predominanti. A livello interaziendale, essa sostiene la collaborazione e il coordinamento tra gli attori della piazza economica, al

pari della Nuova politica regionale (NPR) della Confederazione o della promozione dell'innovazione, della collaborazione e dello sviluppo delle conoscenze nel turismo (Innotour). Gli strumenti rivolti alle imprese sono generalmente disponibili per tutte le imprese, senza distinzioni, onde evitare distorsioni della concorrenza tra i beneficiari della promozione della piazza economica.

Numerosi studi hanno mostrato che le cause della competitività delle imprese vanno in parte ricercate al di fuori dei confini aziendali, vale a dire nelle interdipendenze esistenti all'interno delle piazze economiche. Queste esternalità positive favoriscono la concentrazione di attività economiche in determinati poli. Gli effetti esterni positivi risultano, ad esempio, dalla qualità elevata del mercato del lavoro e di sbocco, dalla forte densità di potenziali fornitori o di servizi ai produttori, dalla vicinanza e dal numero di clienti e dall'eccellenza delle conoscenze e del know-how. Questi fattori di insediamento sono anche denominati «esternalità territoriali positive» o «vantaggi di aggregazione». Si hanno esternalità positive quando le attività realizzate da imprese o dagli enti pubblici procurano vantaggi a terzi. Questi vantaggi di aggregazione, pur essendo esterni alle imprese, determinano un incremento dell'efficienza e dei benefici al loro stesso interno.

1.4 Strumenti di promozione della piazza economica

La promozione della piazza economica attuata dalla Confederazione completa la politica economica, finanziaria e monetaria, che sono a tese a ottimizzare le condizioni quadro statali. La promozione della piazza economica può essere suddivisa in misure per la promozione dello sviluppo della piazza economica, per la promozione dei fruitori della piazza economica e per la promozione dell'immagine della piazza economica (cfr. figura 1).

Ambiti della promozione della piazza economica



1.4.1 Promozione dello sviluppo della piazza economica

Da un punto di vista geografico, le piazze economiche necessitano innanzitutto di una strategia interaziendale e intersettoriale che miri a garantire, nel rispetto dello sviluppo sostenibile, condizioni quadro economiche il più possibile vantaggiose, coinvolgendo al contempo la popolazione e le istituzioni senza scopo di lucro.

I fattori fondamentali per lo sviluppo di una piazza economica sono soprattutto due: l'imprenditoria e l'innovazione. Le imprese innovative sviluppano nuovi prodotti e servizi o mettono a punto nuove procedure di produzione. Queste imprese si distinguono per la loro capacità di trarre profitto dalle condizioni economiche e di scoprire nuove opportunità commerciali molto redditizie. Ne consegue che le piazze economiche necessitano di una cultura dell'innovazione e dell'imprenditoria.

Nel quadro della promozione della piazza economica, la Confederazione favorisce lo sviluppo della piazza economica attraverso lo sgravio amministrativo e il governo elettronico (cfr. n. 4.3), la politica regionale (cfr. n. 5) e Innotour (cfr. n. 3.2).

1.4.2 Promozione dei fruitori della piazza economica

La promozione della piazza economica include anche la promozione dei «fruitori» della piazza economica, che consiste nell'offrire alle imprese e ai fornitori della piazza economica prestazioni pubbliche (preliminari) mirate che stimolino la competitività e contribuiscano alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro. Questo compito spetta principalmente alla politica generale a favore delle PMI (cfr. n. 4). Sempre nel quadro della promozione della piazza economica, la Confederazione sostiene i fruitori della piazza economica attraverso la promozione delle esportazioni (cfr. n. 2.2), l'assicurazione contro i rischi delle esportazioni (cfr. n. 2.4) e la promozione del settore alberghiero (cfr. n. 3.4).

1.4.3 Promozione dell'immagine della piazza economica

Il terzo ambito della promozione della piazza economica mira a promuovere l'immagine della piazza economica. Per poter competere con la concorrenza internazionale, la Svizzera deve posizionarsi come piazza imprenditoriale e turistica a forte valore aggiunto e ad alto livello di conoscenze. Questo lavoro di comunicazione è assicurato mediante la promozione della piazza imprenditoriale e turistica, vale a dire mediante campagne d'informazione attive sui vantaggi della piazza economica e sull'attrattiva delle regioni e destinazioni turistiche della Svizzera.

In definitiva, la promozione dell'immagine della piazza economica si fonda sull'idea che la presenza di buone condizioni quadro economiche, pur essendo necessaria, non è sufficiente a instaurare e mantenere una piazza imprenditoriale e turistica competitiva. Altrettanto importante è informare potenziali investitori, detentori di know-how, turisti ecc. sui vantaggi della piazza economica.

Analogamente alla promozione dello sviluppo della piazza economica e a quella dei suoi fruitori, la promozione dell'immagine della piazza economica è un compito comune di Confederazione e Cantoni. Il ruolo della Confederazione nella promozione dell'immagine della piazza economica poggia soprattutto sui seguenti elementi:

- la Confederazione è il miglior ambasciatore del marchio «Svizzera» all'estero, sia dal punto di vista dell'efficacia sia della credibilità;
- la Confederazione dispone di mezzi per accrescere a lungo termine l'impatto della promozione nazionale dell'immagine della piazza economica inglobandola nella propria politica economica esterna. Sfruttando la rete di rappresentanze svizzere all'estero, può inoltre garantire un impiego efficiente dei fondi disponibili.

Poiché persegue una prospettiva nazionale superiore, la promozione dell'immagine della piazza economica attuata dalla Confederazione assume un importante ruolo di coordinamento per le attività dei Cantoni, che sono fortemente influenzate dalla concorrenza su scala regionale. La Confederazione promuove l'immagine della piazza economica in particolare mediante la promozione della piazza economica svizzera all'estero (cfr. n. 2.3) e la promozione della piazza turistica nazionale (cfr. n. 3.3).

2 Promozione dell'economia esterna

2.1 Basi strategiche

La promozione dell'economia esterna, oggetto del presente capitolo, comprende la promozione delle esportazioni, la promozione della piazza economica e l'assicurazione contro i rischi delle esportazioni. Il suo obiettivo è quello di agevolare l'attività economica delle imprese svizzere all'estero e di creare le condizioni necessarie a un insediamento proficuo degli investitori esteri in Svizzera. In tal modo è possibile rafforzare la competitività dei fruitori della piazza economica (cfr. n. 1.4.2) e il loro inserimento all'interno di importanti catene di valore aggiunto internazionali, consentendo all'economia svizzera di accedere al sapere globalizzato. Oltre a nuove opportunità commerciali per le imprese svizzere e a introiti fiscali supplementari, ne risultano anche importanti impulsi per l'innovazione. Da un punto di vista concettuale, questo ambito di promozione è strettamente connesso con le strategie del Consiglio federale in materia di crescita e di economia esterna.

L'iniziativa, la capacità innovativa e le prestazioni dell'impresa sono i principali elementi alla base del successo di un'operazione di esportazione o di un investimento diretto sostenibile in Svizzera. Anche i fattori di insediamento svolgono però un ruolo importante. Questi ultimi dipendono fortemente dal contesto economico e dalle prestazioni pubbliche preliminari. Secondo la letteratura specializzata in materia, la promozione pubblica dell'economia esterna si rende necessaria dal momento che le imprese locali devono far fronte a ostacoli all'esportazione dovuti alla mancanza di informazione e di certezza del diritto, o a rischi di mancato pagamento, che il mercato non è in grado di eliminare⁷. L'aumento delle esportazioni e l'acquisizione di investimenti diretti esteri rappresentano inoltre un interesse nazionale per la maggior parte degli Stati; per questo motivo, anche all'estero, uno strumentario di promozione corrispondente è parte integrante della politica economica.

2.2 Promozione delle esportazioni: decreto di finanziamento

2.2.1 Obiettivi e compiti della promozione delle esportazioni

Per le imprese esportatrici, una delle principali difficoltà consiste nell'acquisire informazioni sul potenziale dei mercati esteri e sulle loro particolarità regionali e locali. Altrettanto importante, però, è conoscere le esigenze dei clienti, il contesto politico e le prescrizioni normative vigenti nei mercati di esportazione (ad es. in materia doganale, fiscale e finanziaria). Le imprese svizzere necessitano inoltre di contatti e di partner commerciali in loco. Soprattutto le piccole e medie imprese, tuttavia, spesso non dispongono delle risorse finanziarie e umane, delle conoscenze linguistiche e delle reti necessarie per mettere a punto o sviluppare soluzioni realizzabili in materia di esportazione. Le spese connesse all'internazionalizzazione, alla prospezione dei mercati e al marketing dei loro prodotti sono spesso troppo onerose da sostenere.

⁷ Cfr. Wolfgang Ramsteck, «Strukturwandel der deutschen und britischen Aussenwirtschaftsförderung in Zeiten der Globalisierung», in: *Aussenwirtschaft*, 64. Jahrgang (2009), Heft III, Zurigo, Rüegger, pagg. 223–251.

Sul piano operativo, i compiti inerenti alla promozione delle esportazioni sono svolti fin dal 1927 dall'associazione di diritto privato Osec. Conformemente alla legge federale del 6 ottobre 2000⁸ sulla promozione delle esportazioni e a una convenzione sulle prestazioni conclusa con la SECO, l'Osec si incarica in particolare di fornire alle PMI svizzere informazioni di base sui mercati esteri e consulenze di base in materia di esportazione, ma organizza anche stand svizzeri comuni in occasione di fiere internazionali. Fornisce inoltre prestazioni commerciali in stretta collaborazione con specialisti e consulenti privati. Il numero dei suoi membri è in costante aumento: alla fine del 2010 contava circa 1 800 imprese associate. Nel 2010 l'Osec occupava complessivamente, presso le sue sedi di Zurigo, Losanna e Lugano, 111 persone, per un equivalente di circa 100 posti a tempo pieno⁹.

In Svizzera, come nella maggior parte dei Paesi paragonabili al nostro, la promozione delle esportazioni è considerata un compito statale complementare all'iniziativa degli attori privati. Di conseguenza, negli ultimi anni l'Osec ha assunto principalmente il ruolo di coordinatore di rete e fornitore di una gamma completa di servizi, alcuni dei quali forniti peraltro da terzi privati. Grazie a questa cosiddetta strategia di piattaforma, che si avvale della collaborazione di camere di commercio, consulenti e specialisti privati, l'Osec può adattare rapidamente la sua offerta alle nuove esigenze delle PMI. I mandati affidati alle camere di commercio, agli specialisti privati e alle imprese sono aumentati sempre di più. Nel 2009 l'Osec ha versato in totale 1,1 milioni di franchi alle camere di commercio e dell'industria per mandati e progetti comuni. La Confederazione ritiene che con questa strategia di piattaforma l'Osec rispetti il principio di sussidiarietà, opinione confermata anche da una valutazione esterna effettuata nel 2010¹⁰.

Per quanto riguarda le attività internazionali, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) è il principale partner dell'Osec, che si appoggia in particolare a una rete di 18 *business hub*. Le spese per il personale di questi *business hub* che, salvo due eccezioni, sono annessi alla rete di rappresentanze del DFAE¹¹, sono finanziate da quest'ultimo con un importo annuo di 4,7 milioni di franchi. La rete mondiale di rappresentanze del DFAE (offerta limitata di informazioni, consulenza e marketing) e le attività di questo Dipartimento in materia di promozione dell'immagine della Svizzera all'estero (tra l'altro attraverso la distribuzione di materiale informativo sul nostro Paese o l'invito di opinion maker e rappresentanti di organi decisionali esteri) contribuiscono a valorizzare l'immagine generale della Svizzera all'estero. Esse preparano il terreno alle attività settoriali, soprattutto nell'ambito della promozione della piazza economica e della promozione turistica.

⁸ RS 946.14

⁹ Inclusi i collaboratori incaricati di mandati di cooperazione allo sviluppo economico e i posti di durata determinata nel quadro delle misure di stabilizzazione congiunturale della Confederazione.

¹⁰ Valutazione dei mandati di prestazioni «promozione delle esportazioni» e «informazione riguardante la piazza imprenditoriale svizzera» 2008–2010, rapporto finale del 22.9.2010 (in tedesco), cfr. www.seco.admin.ch > Temi > Promozione della piazza economica > Promozione delle esportazioni.

¹¹ Gli *hub* di Milano e Vienna sono annessi alle camere di commercio bilaterali.

«Swiss Pavilion»: l'insegna comune per le PMI, cofinanziata dall'Osec, che facilita la partecipazione alle fiere

Per le imprese di dimensioni modeste, che dispongono di risorse umane e logistiche limitate, la partecipazione a fiere estere è certamente importante, ma spesso impossibile da affrontare solo con i propri mezzi. La Commissione fiere e progetti, organo indipendente finanziato dall'Osec, sostiene gli stand nazionali, i cosiddetti Swiss Pavilions, organizzati da promotori privati o dall'Osec in occasione di grandi fiere internazionali.

L'esempio tipico è quello di una PMI del settore della sorveglianza di sistemi online che ha partecipato alla CeBit di Hannover (circa 4500 espositori; la più grande fiera mondiale per la presentazione di soluzioni digitali nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione). Questa piccola impresa con cinque dipendenti, non disponendo delle risorse umane e logistiche necessarie, avrebbe dovuto accontentarsi di essere relegata in una postazione nei passaggi secondari. Grazie allo Swiss Pavilion, ha invece potuto usufruire di un'infrastruttura centrale a fianco di altre PMI svizzere, del sostegno dei collaboratori dell'Osec sul posto nonché di una maggiore visibilità e un migliore accesso a importanti organi decisionali.

2.2.2 Efficacia della promozione delle esportazioni

Le imprese svizzere hanno conquistato in molti ambiti una posizione di spicco sui mercati esteri. I prodotti «made in Switzerland» e i servizi di fornitori svizzeri sono riconosciuti e richiesti in tutto il mondo. Il settore svizzero delle esportazioni svolge quindi un ruolo importante nella crescita economica.

Dal 2005 il numero di servizi forniti dall'Osec è aumentato di anno in anno. Nel 2009 l'Osec ha tenuto oltre 2000 colloqui di consulenza con PMI svizzere e ha evaso complessivamente 814 mandati. Per l'esecuzione di questi mandati, ricorre alla collaborazione di specialisti esterni. Negli ultimi anni la quota di questi esterni ha potuto essere costantemente aumentata, al punto che nel 2010 è stata affidata loro la maggior parte dei mandati. Nel 2009 la Commissione fiere e progetti, organo indipendente finanziato dall'Osec, ha fornito il suo sostegno nel quadro di 39 partecipazioni a fiere (stand nazionali), consentendo a oltre 400 espositori svizzeri di presentare i loro prodotti a un vasto pubblico specializzato sotto l'insegna del marchio Svizzera («Swiss Pavilion»). L'Osec ha organizzato 20 di queste partecipazioni a fiere per le PMI svizzere.

Uno studio condotto dalla Banca mondiale in base ai dati di 104 Paesi è giunto alla conclusione che le agenzie per la promozione delle esportazioni esercitano un'influenza notevole sul volume e sulle statistiche delle esportazioni. Secondo le sue stime, ogni dollaro speso per la promozione delle esportazioni comporta un aumento delle esportazioni di 40 dollari in media¹². In merito alla propria agenzia per la promozione delle esportazioni, il Governo britannico situa tale rapporto

¹² Daniel Ledermann *et al.*, «Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't», World Bank Policy Research Working Paper 4044, Washington, marzo 2007.

a 1:19¹³. Altri studi internazionali confermano tendenzialmente l'effetto positivo e sottolineano, nella maggior parte dei casi, l'importanza di una fonte di informazioni centralizzata sui mercati esteri e della partecipazione coordinata alle fiere per le imprese di un dato Paese. In generale, tuttavia, faticano a dimostrare empiricamente l'effetto positivo della promozione pubblica delle esportazioni. Ciò è dovuto al fatto che l'effettiva conclusione di un'operazione di esportazione da parte di un'impresa non rientra generalmente nei servizi della promozione pubblica delle esportazioni, e che spesso i dettagli dei contratti conclusi non sono comunicati dalle imprese interessate per motivi di concorrenza. Questi due fattori complicano notevolmente l'acquisizione di dati empirici per un'analisi d'impatto.

Considerate le difficoltà concettuali, nella valutazione esterna dell'Osec effettuata nel 2010 si è rinunciato ad allestire e calcolare un modello di efficacia della promozione svizzera delle esportazioni. L'Osec rileva tuttavia a scadenze regolari le opinioni delle imprese che hanno richiesto i suoi servizi. Una selezione di queste referenze di clienti o «success stories», consultabile su Internet¹⁴, mostra che numerose PMI dei più svariati settori e di tutte le regioni della Svizzera sono riuscite ad affermarsi sui mercati di esportazione grazie all'aiuto dell'Osec. Queste informazioni sono completate da indagini periodiche e indipendenti presso la clientela. Tanto le indagini quanto la valutazione esterna effettuata nel 2010 attestano che l'Osec offre prestazioni conformi alle esigenze e assicura un impiego efficiente dei mezzi a sua disposizione. Secondo la valutazione, sia i clienti (imprese esportatrici o che vorrebbero esportare) sia diverse organizzazioni partner (fra cui camere di commercio e associazioni) hanno constatato progressi soprattutto a livello di professionalizzazione della promozione dell'immagine all'estero e di processi più efficaci per la fornitura di prestazioni. L'Osec è ben radicata nelle diverse regioni del Paese e gode di una buona reputazione presso le imprese. La valutazione raccomanda però anche, ad esempio, di migliorare le conoscenze settoriali all'interno dell'Osec. Nel complesso, essa attesta la capacità dell'Osec di adempiere il proprio mandato in modo utile ed efficiente.

2.2.3 Confronto internazionale

Nel 2009 la SECO ha confrontato la promozione delle esportazioni svizzera con quella di altri Stati (Germania, Austria, Gran Bretagna, Finlandia, Singapore, Nuova Zelanda). Questo confronto ha confermato che l'offerta di prestazioni dell'Osec in materia di promozione delle esportazioni è paragonabile a quella delle altre agenzie.

Benché spesso le cifre effettive non siano pubblicate, gli altri Paesi generalmente spendono molto di più della Svizzera per la promozione pubblica delle esportazioni. L'Austria, ad esempio, investe nella promozione delle esportazioni circa 110 milioni di franchi e la Finlandia circa 57 milioni, mentre la Gran Bretagna assegna alla promozione delle esportazioni e della piazza economica circa 540 milioni di franchi (cifre del 2008). Il principio di sussidiarietà, secondo cui le attività dell'agenzia pubblica per la promozione delle esportazioni sono complementari alle misure prese dagli attori privati, è applicato negli altri Paesi in modo meno restrittivo. Per quanto riguarda lo sviluppo dell'offerta di prestazioni, altre agenzie per la promozione delle

¹³ UKTI Resource Accounts 2009–2010.

¹⁴ Cfr. www.ossec.ch

esportazioni sembrano disporre di un più ampio margine di manovra rispetto all'Osec. A livello internazionale si delinea una tendenza all'estensione della gamma di prestazioni di consulenza in direzione una «promozione dell'internazionalizzazione» (ad es. sostegno per la ricerca di fornitori all'estero o di progetti d'investimento). Nella maggior parte dei casi la promozione delle esportazioni e quella della piazza economica sono gestite, come in Svizzera, da un'unica agenzia.

2.2.4 Priorità per gli anni 2012–2015

Attualmente l'Osec risponde alle principali esigenze delle PMI svizzere. Finora, il miglioramento delle prestazioni descritto sopra ha potuto essere realizzato grazie a riorganizzazioni, all'ottimizzazione dei processi e ai fondi resi disponibili nel 2009 e nel 2010 dalle misure di stabilizzazione congiunturale.

Diversi fattori fanno sì che l'economia svizzera debba continuamente riconfermare la sua solida posizione sui mercati internazionali: l'intensificarsi della concorrenza internazionale, la rapidità dei progressi tecnologici, il mutamento delle abitudini e delle regolamentazioni in materia di consumo e le incertezze della congiuntura. Per le PMI ne derivano maggiori o nuove esigenze in relazione a determinati mercati o a misure di sostegno concrete. Ciò potrebbe verificarsi, in particolare, se l'euro dovesse restare a un livello relativamente debole per un certo tempo. In tal caso, le PMI svizzere si rivolgerebbero quasi certamente di più all'Osec per ottenere sostegno nella prospezione di mercati al di fuori dell'area dell'euro o per diversificare le loro fonti di approvvigionamento.

Vi è da attendersi che la complessità delle richieste sottoposte all'Osec in merito alle regolamentazioni dei mercati lontani, ad esempio, andrà crescendo. L'investimento di tempo necessario alla consulenza di ogni cliente è destinato ad aumentare di conseguenza. Anche le agenzie estere per la promozione delle esportazioni registrano un crescente fabbisogno di servizi di promozione delle esportazioni (cfr. n. 2.2.3). Se intende fornire anche in futuro al settore svizzero delle esportazioni un'offerta attuale, orientata alla domanda e competitiva a livello internazionale, l'Osec dovrà continuare ad adeguare l'offerta esistente alle nuove esigenze, completandola con nuovi tipi di prodotti e servizi. Tra il 2009 e il 2010, nel quadro della prima e della terza tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale, l'Osec ha realizzato a breve termine alcuni progetti di ampia portata (piattaforme di esportazione) che hanno spinto l'organizzazione al limite delle proprie capacità. Per tale motivo, nei prossimi anni si dovrà puntare su un consolidamento dei mandati. La SECO concluderà con l'Osec, per il periodo 2012–2015, una nuova convenzione sulle prestazioni che specificherà le attività e gli effetti attesi. Il contenuto di questa convenzione sulle prestazioni sarà discusso e definito d'intesa con partner quali economie svizzere e rappresentanti delle camere di commercio e dell'industria. Un'analisi di mercato approfondita, condotta nel 2009, ha indicato che la legge sulla promozione delle esportazioni rappresenta una base sufficiente per le attuali attività dell'Osec, orientate alle esigenze. Tale questione dovrà essere riesaminata in vista del nuovo periodo che inizierà nel 2016.

2.2.5 Centro di promozione dell'economia esterna

Dal 2008, oltre alla promozione delle esportazioni, l'Osec ha assunto altri tre mandati sotto l'egida del «Centro di promozione dell'economia esterna». Grazie all'integrazione, sotto un'unica insegna, della promozione della piazza economica (cfr. n. 2.3), della promozione delle importazioni (finanziata con i crediti quadro della cooperazione allo sviluppo economico e commerciale) e della promozione degli investimenti a favore dei Paesi in sviluppo e in transizione, le imprese elvetiche attive a livello internazionale possono ora riferirsi a un unico interlocutore centrale. Le organizzazioni Swiss Organization for Facilitating Investment (SOFI), Swiss Import Promotion Programme (SIPPO), che in passato erano indipendenti, e il programma della SECO LOCATION Switzerland, sono stati integrati nell'Osec. Si sono così potute raggiungere sinergie soprattutto a livello di servizi centrali di supporto del personale, delle finanze, del marketing e della comunicazione. Ciascuno strumento ha inoltre potuto approfittare maggiormente del know-how e dei contatti degli altri settori. Si sono anche create sinergie, ad esempio, nell'assistenza a servizi e imprenditori esteri.

Non vanno inoltre dimenticate le sinergie ottenute nel 2008 in seguito alla condivisione della rete esterna dell'Osec, che può ora essere utilizzata anche per la promozione della piazza economica (ex LOCATION Switzerland) oltre che per la promozione delle esportazioni. Da una valutazione effettuata, risulta che si potrebbero conseguire ulteriori miglioramenti, ad esempio perfezionando le conoscenze dei collaboratori degli *Swiss business hub* in merito ai rispettivi compiti complementari. Le interfacce esistenti tra il «Centro di promozione dell'economia esterna» e il DFAE (rete ufficiale di rappresentanze, Presenza Svizzera), il DFI (Swissnex) o l'Agenzia per la promozione dell'innovazione della Confederazione (CTI) sono molteplici; la loro collaborazione e il loro coordinamento si sono instaurate su basi di fiducia reciproca.

Sebbene i guadagni di efficienza e le sinergie realizzati non possano essere quantificati con precisione, il Consiglio federale ritiene che l'istituzione del «Centro di promozione dell'economia esterna» sia stata opportuna e proficua.

2.2.6 Decreto federale sul finanziamento della promozione delle esportazioni negli anni 2012–2015

Nel periodo 2004–2011 la promozione delle esportazioni è stata finanziata con un contributo, rimasto stabile, di 17 milioni di franchi all'anno. In seguito a diverse misure di risparmio (general), l'importo effettivo è stato temporaneamente inferiore, ad esempio di circa 400 000 franchi nel 2011. D'altra parte, dal 2004 l'inflazione in Svizzera è salita al 6 per cento circa, e in determinati mercati di destinazione nei quali si concentra una parte considerevole dei costi dell'Osec i mezzi realmente disponibili si sono ridotti ancora di più a causa dell'inflazione locale.

Domanda di aiuti finanziari dell'Osec

Per gli anni 2012–2015 l'Osec chiede un contributo dell'ammontare di 25,2 milioni di franchi all'anno. Questa somma si compone come segue:

Figura 2

Richiesta di finanziamento dell'Osec (in mio. fr. all'anno)

Misure	2008–2011	2012–2015
Gestione dell'informazione	2,9	4,6
Consulenza	5,0	6,5
Fiere	2,8	4,8
Rete	2,7	3,6
Cooperazione/coordinamento con terzi	2,5	2,8
Direzione dell'impresa	1,4	1,4
Totale (IVA esclusa)	17,2	23,7
Compensazione dell'IVA		1,5
Totale (IVA inclusa)		25,2

Dal 1° gennaio 2012 l'Osec sarà assoggettata all'IVA e ciò comporterà una riduzione sostanziale delle risorse finanziarie disponibili per il sostegno delle PMI svizzere. Per compensare i fondi che verranno detratti dall'attuale credito quadro di 17 milioni di franchi a causa dell'IVA, l'Osec chiede un contributo (arrotondato) di 1,5 milioni di franchi; la quota dell'IVA sull'importo totale di 25,2 milioni di franchi ammonta a circa 2 milioni di franchi. L'Osec chiede inoltre che i fondi vengano aumentati di 1 milione di franchi per compensare il rincaro a cui si è assistito dal 2004.

Negli ultimi anni, l'Osec ha registrato un forte aumento della domanda di prestazioni. Per quanto riguarda i mandati di consulenza, in particolare, ha registrato una crescita media molto soddisfacente del 33 per cento tra il 2005 e il 2010. L'Osec ha potuto finanziare questo aumento di prestazioni specifiche per le PMI con i fondi supplementari ricevuti nel quadro delle misure di stabilizzazione. A partire dal 2011, tuttavia, questi fondi supplementari verranno meno; per far fronte alla crescita della domanda, l'Osec per un anno dovrà attingere alle riserve e rinunciare ad alcuni altri compiti. Per la nuova legislatura che inizierà nel 2012, l'Osec chiede un milione di franchi supplementare per poter continuare a soddisfare la crescente domanda delle PMI svizzere in materia di informazioni e consulenza.

Nella sua richiesta di finanziamento, l'Osec fa inoltre notare che altri Paesi sovvenzionano le PMI per consentire loro di partecipare alle fiere e che pertanto le PMI svizzere sono svantaggiate rispetto ai concorrenti esteri. Per offrire alle PMI svizzere, anche senza sussidi, le stesse opportunità nella concorrenza internazionale, l'Osec vorrebbe prevedere altri progetti di fiere e nuove forme innovative di presentazione. A tale scopo chiede che, a partire dal 2012, vengano stanziati 2 milioni di franchi supplementari a favore della Commissione indipendente fiere e progetti.

Per poter informare meglio le PMI sulle possibilità offerte dagli accordi di libero scambio, e sul modo di tradurle in una proficua attività di esportazione, l'Osec chiede che i fondi federali siano aumentati di 2 milioni di franchi. Infine, l'Osec

chiede un milione di franchi all'anno per il periodo 2012–2015 per continuare a sostenere le piattaforme di esportazione create nel quadro della terza tappa delle misure di stabilizzazione anche dopo che saranno rilevate dall'economia privata – ad esempio per questioni trasversali (fra cui lo sfruttamento di sinergie) – e per mettere il suo know-how a disposizione di altri settori per la realizzazione di piattaforme simili.

Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale riconosce l'importanza del lavoro dell'Osec. Quest'ultima adempie gli obiettivi che le sono stati assegnati e opera in modo utile ed efficiente. Il Consiglio federale riconosce che negli ultimi anni l'ottimizzazione dei processi e le altre misure realizzate con un budget rimasto stabile hanno permesso un aumento considerevole del numero di prestazioni di consulenza fornite. La globalizzazione dei flussi commerciali e finanziari e il franco forte obbligano le PMI a dimostrare sempre di più la loro competitività sui mercati internazionali. I problemi che le PMI sottopongono all'Osec rappresentano spesso, in termini finanziari, piccoli mandati, e si caratterizzano per le domande molto precise e specifiche su un dato ambito. Dal canto suo, l'Osec deve proporre prezzi corrispondenti alle aspettative e alle possibilità delle PMI. Anche le prestazioni di coordinamento dell'Osec, che sono essenziali, tenderanno ad aumentare.

L'approvazione della richiesta di finanziamento dell'Osec permetterebbe indubbiamente di rafforzare ancora di più gli effetti per l'industria di esportazione. Ciò nonostante, il Consiglio federale intende tenere conto degli sforzi di risparmio compiuti dalla Confederazione. Il Consiglio federale ritiene pertanto che la promozione delle esportazioni debba poter disporre, negli anni 2012–2015, degli stessi mezzi di cui ha usufruito finora in termini reali. Oltre all'IVA prevista (1,2–1,5 mio. fr.¹⁵), bisognerà compensare anche l'inflazione futura; ciò equivale a importo medio di 18,8 milioni di franchi all'anno per la promozione delle esportazioni, un ambito di competenza della SECO gestito, sul piano operativo, dall'Osec.

Proposta di finanziamento della promozione delle esportazioni 2012–2015

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone al Parlamento di sostenere la promozione delle esportazioni negli anni 2012–2015 con un limite di spesa totale di 75 milioni di franchi. La rete esterna dell'Osec deve inoltre continuare ad essere finanziata nella misura attuale mediante i crediti del DFAE.

Aspetti giuridici

La promozione delle esportazioni si fonda sull'articolo 101 capoverso 1 della Costituzione federale: «La Confederazione salvaguarda gli interessi dell'economia svizzera all'estero». La salvaguardia degli interessi include anche l'adozione di misure di promozione.

Il decreto federale sul finanziamento della promozione delle esportazioni negli anni 2012–2015 si fonda sulla legge federale del 6 ottobre 2000¹⁶ sulla promozione delle esportazioni. L'articolo 7 della legge prevede che l'Assemblea federale stabilisce

¹⁵ L'importo esatto dell'IVA dipende dalla parte dell'imposta sulle prestazioni preliminari e sugli investimenti finora non deducibile (tassa occulta), che può ora essere dedotta come imposta precedente.

¹⁶ RS 946.14

esportazioni e della promozione della piazza economica rispecchia il modello standard che nel frattempo è stato scelto dalla maggior parte dei Paesi (cfr. n. 2.2.3). Oltre al mandato conferito all'Osec dalla Confederazione, tutti i Cantoni hanno concluso con la stessa convenzioni sulle prestazioni pressoché identiche, cosicché l'incarico di coordinare la promozione della piazza economica svizzera è stato delegato all'organizzazione nella sua globalità.

Per promuovere a lungo termine l'insediamento sostenibile di imprese estere in Svizzera, l'Osec informa i potenziali investitori sulle condizioni vantaggiose che contraddistinguono la piazza imprenditoriale svizzera. Operando a stretto contatto con i Cantoni, redige pubblicazioni, organizza seminari per gli investitori e altre manifestazioni di promozione, attua misure di marketing in occasione di fiere specializzate e svolge un lavoro di comunicazione con l'obiettivo di profilare al meglio la Svizzera nella concorrenza mondiale tra le piazze economiche. Allo stesso tempo, l'Osec cerca nel limite del possibile di non interferire con i Cantoni, che devono mantenere la responsabilità dell'effettivo insediamento e quindi disporre di un margine di manovra sufficiente per poter presentare sé stessi e la loro offerta.

Tra i Cantoni e le regioni della Svizzera regna una sana concorrenza che permette al nostro Paese di offrire condizioni quadro allettanti agli investitori esteri. D'altra parte, le diverse strategie ed esigenze dei Cantoni e di altri partner nonché le condizioni quadro in continuo mutamento richiedono un notevole lavoro di coordinamento sul piano nazionale e internazionale. Nel 2008, quando ha accettato di assumere il mandato di promozione della piazza economica svizzera, l'Osec era consapevole della complessità di questo incarico. Essa ha dovuto guadagnarsi la fiducia dei Cantoni. Questo è stato reso ancora più difficile dal fatto che la crisi finanziaria ed economica del 2008–2009 ha provocato una perdita d'interesse dei potenziali investitori per gli investimenti diretti (non solo in Svizzera).

L'Osec concentra la sua attività sui mercati di destinazione tradizionali (Germania, Francia, Stati Uniti, Giappone), da cui proviene finora la maggior parte degli investimenti diretti in Svizzera. Segue tuttavia anche mercati emergenti che presentano un grande potenziale, scrupolosamente selezionati in collaborazione con i Cantoni (Cina, India, Russia). I Cantoni sono inoltre liberi di fissare le proprie priorità e di sondare altri Paesi e mercati. La strategia per Paesi è completata da operazioni di marketing per settori o *cluster*. Si tratta, nello specifico, di concentrare le attività di comunicazione su settori innovativi a forte valore aggiunto di cui la Svizzera possiede già grande esperienza e nei quali è ben posizionata. La nostra piazza economica è quindi particolarmente interessante per le imprese di settori con un potenziale di crescita superiore alla norma, come ad esempio la biotecnologia, la tecnologia medica («Medtech»), la microtecnologia e la nanotecnologia o la tecnologia ambientale («Cleantech»). Restano prioritari anche i settori più tradizionali, ma che creano sempre un alto valore aggiunto per la Svizzera, come l'industria farmaceutica, i servizi finanziari, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e, più in generale, l'insediamento di sedi regionali o mondiali di multinazionali.

2.3.2

Efficacia della promozione della piazza economica svizzera all'estero

In un contesto di concorrenza sempre più agguerrita tra piazze economiche, è indispensabile adottare un approccio nazionale della promozione della piazza economica svizzera all'estero per trasmettere un'immagine unitaria. Il marchio «Svizzera», con tutte le sue connotazioni, ha spesso un maggiore impatto all'estero rispetto alle insegne di Cantoni che si presentano singolarmente o in gruppi. Un'organizzazione centralizzata può inoltre descrivere la piazza imprenditoriale svizzera in modo efficace, unitario e coerente, aumentando così la credibilità presso i potenziali investitori.

Dalla valutazione esterna condotta nel 2010 risulta che l'Osec ha migliorato la qualità dei servizi e, di conseguenza, la soddisfazione dei Cantoni. Gli autori della valutazione raccomandano nell'insieme di circoscrivere ulteriormente i gruppi di destinatari e di rivolgersi direttamente ai potenziali investitori. Considerata l'eterogeneità dei vari attori, la definizione di una strategia unitaria e la gestione dell'intero sistema rimangono compiti complessi. Inoltre, in vista di manifestazioni come i seminari per gli investitori, si dovrebbe migliorare la qualità dei contatti, il che presuppone un intenso lavoro a livello di inviti (ad es. preferendo il contatto diretto alla pubblicità generale per una manifestazione).

Nonostante la sua relativa modicità, il contributo della Confederazione alla promozione della piazza economica svizzera all'estero è molto importante per il coordinamento tra i diversi attori, la fornitura di informazioni generali sulla Svizzera, l'organizzazione di seminari per gli investitori e, in generale, per trasmettere un'immagine unitaria del nostro Paese. La Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEF) precisa in un parere che il contributo federale è molto efficace e importante in particolare perché permette l'attività di numerosi promotori economici regionali, cantonali e comunali, nonché di società private che, senza di esso, non sarebbero in grado di assicurare la promozione della piazza economica. È invece molto difficile calcolare o valutare direttamente quanti insediamenti di imprese o nuovi posti di lavoro siano generati da questo contributo federale. La CDEF tiene una statistica degli insediamenti per tutta la Svizzera, da cui risulta che nel 2008 si sono stabilite nel nostro Paese circa 500 imprese che hanno creato 1850 posti di lavoro, mentre nel 2009, nonostante la crisi economica internazionale, si sono stabilite in Svizzera 400 imprese che hanno creato più di 1 500 posti di lavoro. Queste cifre non sono completamente affidabili poiché finora i Cantoni non hanno sempre utilizzato gli stessi criteri per definire un insediamento.

2.3.3

Confronto internazionale

Tutti gli Stati paragonabili alla Svizzera praticano oggi un marketing nazionale per attirare le imprese estere. Secondo uno studio condotto recentemente, se ai budget dei Cantoni si sommano quelli dei raggruppamenti regionali, i fondi disponibili per la promozione della piazza economica svizzera sono paragonabili a quelli dell'Austria o della Svezia¹⁸. La Baviera dispone di 23 sedi sparse in tutto il mondo, il

¹⁸ Matthias Naumann e Christian Schmid (The Boston Consulting Group), «Standortpromotion: Zentrale Anforderungen an den Marktauftritt», in: *Standort Schweiz*, Zurigo, marzo 2010, pagg. 57–76.

cui compito è quello di aiutare le imprese che intendono insediarsi nel *Land*¹⁹. Altri confronti sono difficili da effettuare perché in generale non sono disponibili informazioni né sui budget né sul numero di collaboratori delle agenzie per la promozione della piazza economica.

2.3.4 **Priorità per gli anni 2012–2015**

Di fronte alla forte concorrenza internazionale, che si intensificherà ulteriormente nei prossimi anni, la Svizzera deve mantenere la promozione della sua piazza economica a un livello molto elevato, pur rimanendo abbastanza flessibile da poter reagire in maniera adeguata ai mutamenti in atto nel contesto internazionale. Gli altri Paesi osserveranno con occhio vigile il modo in cui la Svizzera promuoverà la sua piazza imprenditoriale, soprattutto sotto il profilo fiscale. Per quanto riguarda la riuscita dell'insediamento di imprese estere in Svizzera, si ha ancora troppo spesso l'impressione di assistere in Svizzera a un gioco a somma zero: se un'impresa estera si stabilisce in un Cantone, quest'ultimo passa per vincitore, mentre il Cantone vicino si sente relegato tra i perdenti. Questa concorrenza territoriale fraintesa rischia di ostacolare un rafforzamento efficace della promozione della piazza economica svizzera all'estero. Per tutti i suddetti motivi, il Consiglio federale si attende che i vari partner compiano maggiori sforzi di coordinamento e che siano più attenti agli interessi generali (della Svizzera nel suo insieme), in particolare nel quadro delle attività di promozione dei Cantoni all'estero.

Negli anni 2012–2015, la promozione della piazza economica svizzera all'estero dovrà svilupparsi in funzione dei compiti attuali e della ripartizione dei compiti e dei ruoli tra la Confederazione, l'Osec e i Cantoni. La base legale è costituita dalla legge federale del 5 ottobre 2007²⁰ che promuove l'informazione riguardante la piazza imprenditoriale svizzera. Il 28 ottobre 2010 la CDEF si è pronunciata all'unanimità a favore del proseguimento della promozione della piazza economica sulla base di una nuova convenzione sulle prestazioni conclusa con l'Osec. Il contributo dei Cantoni rimarrà stabile a 1,3 milioni di franchi all'anno. La nuova convenzione sulle prestazioni deve prevedere un nuovo codice di condotta che stabilisca direttive vincolanti per il coordinamento e la cooperazione dei diversi attori. Le esperienze pratiche acquisite nel campo della promozione della piazza economica devono continuare ad essere valutate in modo sistematico e, se necessario, si dovranno proporre misure per un miglioramento della strategia o di determinate attività. Il gruppo di lavoro «Promozione dell'immagine nazionale», costituito da rappresentanti dei Cantoni e di raggruppamenti di Cantoni, dall'Osec e dal DFE/SECO, manterrà un ruolo centrale in tale ambito. Il gruppo, presieduto da un membro della CDEF, presenta rapporti alla CDEF e può formulare proposte alla sua assemblea plenaria.

Le priorità fissate per i mercati e i settori di destinazione, così come la collaborazione tra i diversi attori, continueranno ad essere verificate periodicamente dal gruppo di lavoro «Promozione dell'immagine nazionale» e, se necessario, saranno adattate. Il gruppo proseguirà ad esempio la prova pilota in Giappone: in questo Paese l'Osec rimane il principale interlocutore di potenziali investitori (*lead management*) molto più a lungo che altrove, prima che il contatto sia trasmesso ai Cantoni.

¹⁹ L'Osec si appoggia principalmente a 18 *business hub* (cfr. n. 2.1.1).

²⁰ RS 194.2

2.3.5

Decreto federale sul finanziamento della promozione dell'informazione riguardante la piazza imprenditoriale svizzera negli anni 2012–2015

Nel 2008 la promozione della piazza economica ha potuto disporre di 3,4 milioni di franchi. A partire dal 2009 questo importo è stato aumentato di 1,3 milioni, salendo a 4,7 milioni di franchi (compensati con altri compiti della promozione della piazza economica), per incoraggiare i Cantoni a versare un importo supplementare dello stesso ammontare. Da allora la promozione della piazza economica svizzera ha potuto disporre in totale di 6 milioni di franchi all'anno.

Domanda di aiuti finanziari dell'Osec

Per gli anni 2012–2015, l'Osec chiede alla Confederazione un contributo annuo di 5,1 milioni di franchi per la promozione della piazza economica.

Figura 3

Proposta di finanziamento dell'Osec (in mio. fr. all'anno)

Base di finanziamento attuale	3,4
Compensazione dell'IVA da versare a partire dal 2012	0,4
Istituzionalizzazione del contributo federale supplementare accordato dal 2009 al 2011	1,3
Totale all'anno	5,1

Oltre alla compensazione IVA, che l'Osec dovrà versare a partire dal 2012 (0,3–0,4 mio. fr.), quest'ultima chiede che il contributo federale versato tra il 2009 e il 2011 (1,3 mio. fr. all'anno) per la strategia di marketing attuata con i Cantoni venga mantenuto.

Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale riconosce l'importanza di un approccio nazionale per la promozione della piazza economica svizzera all'estero, promozione strettamente connessa a quella delle esportazioni e coordinata con i Cantoni. Nel prossimo periodo lo scambio di informazioni e di esperienze con i promotori economici cantonali dovrà essere intensificato, e la presenza all'estero dovrà essere rafforzata. Il Consiglio federale ritiene pertanto che la promozione della piazza economica svizzera all'estero debba poter disporre, dal 2012 al 2015, degli stessi mezzi di cui ha usufruito finora in termini reali. Oltre al rincaro previsto, si dovrà compensare il nuovo onere dell'IVA e mantenere l'importo supplementare di 1,3 milioni di franchi stanziato a partire dal 2009 e che ha comportato il versamento di una somma corrispondente da parte dei Cantoni. In totale, per la promozione della piazza economica svizzera si devono prevedere 5,1 milioni di franchi all'anno. Il Consiglio federale parte dal presupposto che i Cantoni continueranno a sostenere l'Osec nella misura attuale, ossia versando circa 1,3 milioni di franchi all'anno.

Proposta del Consiglio federale

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone al Parlamento di sostenere la promozione dell'informazione riguardante la piazza imprenditoriale svizzera (promozione della piazza economica) negli anni 2012–2015 con un limite di spesa totale di 20,4 milioni di franchi.

Aspetti giuridici

La promozione della piazza economica si fonda sull'articolo 54 della Costituzione federale.

Il decreto federale sul finanziamento della promozione dell'informazione riguardante la piazza imprenditoriale svizzera negli anni 2012–2015 si fonda sulla legge federale del 5 ottobre 2007²¹ che promuove l'informazione riguardante la piazza imprenditoriale svizzera. L'articolo 7 della legge prevede che l'Assemblea federale stabilisce ogni quattro anni, con decreto federale semplice, l'importo massimo per la promozione dell'informazione riguardante la piazza imprenditoriale svizzera secondo la stessa legge.

2.4 Assicurazione contro i rischi delle esportazioni

2.4.1 Bilancio della situazione

L'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE) ha sostituito, dal 1° gennaio 2007, la Garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE); si tratta di un istituto di diritto pubblico della Confederazione. L'ASRE mira a creare e mantenere posti di lavoro nonché a promuovere la piazza economica svizzera agevolando la partecipazione del settore svizzero delle esportazioni alla concorrenza internazionale. Essa propone soluzioni assicurative agli esportatori e agli istituti finanziari, agevolando così gli esportatori svizzeri che intendono assumere ordini provenienti dall'estero, il cui pagamento rischia di essere compromesso dall'instabilità politica o economica del Paese dell'acquirente.

L'offerta di prodotti dell'ASRE copre le principali esigenze degli esportatori svizzeri. Nel 2008, in seguito alla crisi economica e finanziaria internazionale, sono tuttavia sorti problemi nel finanziamento di operazioni e crediti all'esportazione che non potevano essere né superati né attenuati con i prodotti allora offerti dall'ASRE. Come in altri Paesi, in Svizzera sono state prese misure, nel quadro della seconda tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale, per completare temporaneamente (fino al 31 dicembre 2011) le prestazioni assicurative dell'ASRE. Si tratta delle misure seguenti: (1) estensione delle garanzie contrattuali (ad es. garanzie dell'offerta, di restituzione di anticipi e di esecuzione) mediante una garanzia delle cauzioni (*bonds*); (2) introduzione di una garanzia di rifinanziamento (agevolazione del rifinanziamento); (3) introduzione di un'assicurazione per il prefinanziamento dei costi di produzione dei prodotti d'esportazione (assicurazione del credito di fabbricazione).

L'ASRE è tenuta a riscuotere premi adeguati per le sue prestazioni e ad operare autofinanziandosi. Da quando ha acquisito lo statuto di istituto di diritto pubblico

²¹ RS 194.2

della Confederazione, nel 2007, essa adempie pienamente tale obbligo. Per questo strumento di promozione dell'economia esterna il presente messaggio non chiede il finanziamento del prossimo periodo, come è invece il caso per la promozione delle esportazioni e della piazza economica, ma unicamente il prolungamento temporaneo dei prodotti supplementari introdotti con la seconda tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale.

Questi nuovi prodotti corrispondono alle esigenze delle imprese esportatrici, e ciò si riflette nella domanda elevata e crescente registrata dalla loro introduzione.

Figura 4

Stato della domanda a fine settembre 2010

Prodotti dell'ASRE	Numero di operazioni	Valore della parte assicurata dell'operazione (in mio. fr.) ²²	Valore totale dell'operazione (in mio. fr.)
Garanzie dei <i>bonds</i>	95	330,5	1 171,0
Assicurazione del credito di fabbricazione	25	80,7	214,5
Garanzia di rifinanziamento	1	7,0	154,7
Totale	121	418,2	1 540,2

Considerato che le ripercussioni della crisi finanziaria ed economica mondiale del 2008–2009 sono in parte ancora percepibili, si può presupporre che i prodotti citati continueranno a rispondere a un'esigenza. Inoltre, l'industria svizzera di esportazione potrebbe ancora risentire delle crisi nell'area dell'euro e nell'area del dollaro ed essere penalizzata dall'apprezzamento del franco svizzero. I suddetti prodotti dell'ASRE inducono un importante effetto positivo sulle liquidità di numerosi esportatori che in seguito a perdite di cambio hanno visto ridursi le loro disponibilità finanziarie. Prolungandoli, si possono quindi indirettamente attenuare i problemi dovuti ai tassi di cambio. A medio termine sarebbero immaginabili altre prestazioni dell'ASRE in materia. Le idee e le proposte a tale riguardo dovrebbero essere discusse nel quadro di una revisione della legge federale del 16 dicembre 2005²³ concernente l'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (LARE).

2.4.2 Modifica della legge federale che completa temporaneamente le prestazioni assicurative dell'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni

Il Consiglio federale propone quindi al Parlamento di prorogare di altri quattro anni, fino al 31 dicembre 2015, la durata di validità, inizialmente limitata al 31 dicembre 2011, della legge federale che completa temporaneamente le prestazioni assicurative

²² Per varie ragioni, spesso gli esportatori non assicurano l'intero valore delle esportazioni ma solo una parte di esso. Generalmente, infatti, per garantire la realizzazione delle esportazioni è sufficiente assicurare una parte del loro valore totale.

²³ RS 946.10

dell'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni. In tal modo si potranno mantenere i suddetti prodotti, ossia le garanzie dei *bonds*, le garanzie di rifinanziamento e l'assicurazione del credito di fabbricazione. Non vi sono quindi ripercussioni supplementari per le finanze federali.

Questa proroga richiede la seguente modifica della legge federale del 20 marzo 2009²⁴ che completa temporaneamente le prestazioni assicurative dell'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni.

Art. 5 cpv. 3 (nuovo)

³ *La durata di validità della presente legge è prorogata sino al 31 dicembre 2015.*

Secondo una valutazione esterna alla quale è stata sottoposta l'ASRE, nel periodo 2007–2010 essa ha dato prova di efficacia ed efficienza nella fornitura delle sue prestazioni. Gli autori della valutazione sono inoltre giunti alla conclusione che l'ASRE sfrutta ampiamente il proprio potenziale di efficacia macroeconomica. Dalla valutazione risulta anche che le operazioni coperte dall'ASRE hanno generato per gli esportatori un valore aggiunto lordo di 939 milioni di franchi in media annua. A ciò si aggiunge un valore aggiunto lordo indiretto di 1 581 milioni di franchi dovuto agli effetti sui redditi e sugli investimenti per i fornitori dell'industria di esportazione e in altri settori. L'effetto diretto medio sull'occupazione rappresenta, in media annua, 5 173 equivalenti a tempo pieno e l'effetto indiretto 10 971 equivalenti a tempo pieno. Gli autori di uno studio condotto dall'Università di Berna giungono alla conclusione che l'ASRE aumenta dell'1 per cento le esportazioni nel settore della produzione. L'ASRE esplica i suoi principali effetti sulle esportazioni nei grandi Paesi emergenti nonché sui prodotti chimici e sulle macchine²⁵.

Da maggio 2009 (data della loro introduzione) a fine settembre 2010 i nuovi prodotti introdotti con la seconda tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale hanno consentito un aumento delle esportazioni del valore totale di oltre 1,5 miliardi di franchi (cfr. figura 4). Grazie a questi prodotti, l'ASRE ha acquisito diversi nuovi clienti fra le PMI. I nuovi prodotti sono richiesti soprattutto dalle imprese create da poco che non si sono ancora affermate sul mercato.

Da un confronto internazionale emerge che la garanzia delle cauzioni (*bonds*) fa parte dei prodotti standard (permanenti) della maggior parte degli enti statali esteri di assicurazione contro i rischi delle esportazioni. L'assicurazione del credito di fabbricazione e la garanzia di rifinanziamento sono proposti in parte come prodotti standard e in parte come misure anticrisi (di durata determinata e indeterminata).

In molti altri Paesi si pone la questione di prolungare le misure temporanee adottate inizialmente in risposta alla crisi economica e finanziaria. La Germania, ad esempio, ha già deciso di prolungare di altri tre anni, fino alla fine del 2013, la possibilità di abbassare la franchigia in caso di copertura di crediti ai fornitori, prevista fino alla fine del 2010.

²⁴ RS 946.11

²⁵ Nils Herger *et al.*, «How do Export Risk Guarantees affect Exports? The Case of Switzerland», in: *Aussenwirtschaft*, 65. Jahrgang (2010), Heft III, Zurigo: Rüegger, pagg. 297–319.

3 Politica del turismo

3.1 Basi strategiche

3.1.1 Nuova concezione della politica del turismo

Il turismo rappresenta circa il 3 per cento dell'attività economica svizzera. In termini di impieghi, il settore occupa il 4,1 per cento della popolazione attiva del Paese, che corrisponde a 146 000 posti a tempo pieno²⁶. Questo settore è d'importanza fondamentale soprattutto nelle regioni alpine. Le prospettive del turismo svizzero sono favorevoli. Il turismo è uno dei settori economici più dinamici a livello mondiale. Secondo le previsioni dell'Organizzazione mondiale del turismo (OMT), nei prossimi dieci anni il turismo transfrontaliero dovrebbe aumentare in media del 4 per cento circa all'anno su scala mondiale.

La piazza turistica svizzera possiede solide credenziali: la bellezza del paesaggio, la posizione centrale in Europa e le infrastrutture di trasporto funzionali, la varietà e l'attrattiva delle offerte turistiche, l'importante know-how o altri fattori quali la sicurezza, l'affidabilità e l'immagine positiva del Paese. Grazie a questi punti di forza, la piazza turistica svizzera presenta un grande potenziale di crescita per i prossimi anni.

Visto l'intensificarsi della concorrenza dovuto alla globalizzazione, questo potenziale deve essere sfruttato ancora meglio. Fin dagli anni 70, in generale si osserva una stagnazione del turismo svizzero. Oltre che alla globalizzazione, questa situazione è imputabile a serie debolezze del settore turistico svizzero fra cui, in particolare, la frammentazione delle strutture di destinazione, la dispersione delle strutture in un tessuto di piccole e medie imprese, i costi di produzione elevati rispetto a quelli di altri Paesi e la produttività del lavoro inferiore alla media dell'economia svizzera.

Gli sviluppi recenti inducono ragionevolmente a pensare che il turismo svizzero potrebbe uscire dalla sua lunga fase di stagnazione. Basti pensare che l'anno turistico 2008 ha registrato un numero record di 37 milioni di pernottamenti. Sebbene la recente crisi finanziaria ed economica globale abbia lasciato tracce tangibili, il turismo svizzero sembra essere in grado di recuperare rapidamente il terreno perso. La situazione sfavorevole sul mercato dei cambi rappresenta attualmente una grande sfida per il settore turistico svizzero, dato che la forza del franco determina un netto calo della domanda.

In seguito a un'analisi effettuata, il Consiglio federale constata che l'attuale politica del turismo si è dimostrata efficace. Essa si fonda sulle tre leggi seguenti:

- la legge federale del 10 ottobre 1997²⁷ che promuove l'innovazione e la collaborazione nel turismo (Innotour);
- la legge federale del 20 giugno 2003²⁸ sulla promozione del settore alberghiero;
- la legge federale del 21 dicembre 1955²⁹ concernente Svizzera Turismo.

²⁶ Ufficio federale di statistica, indicatori annuali sul conto satellite del turismo svizzero, valori per il 2009.

²⁷ RS 935.22

²⁸ RS 935.12

²⁹ RS 935.21

Con questi tre strumenti, la Confederazione, in base alla suddivisione degli ambiti della promozione della piazza economica (cfr. n. 1.4), promuove lo sviluppo delle piazze turistiche (legge federale concernente Innotour), sostiene le strutture alberghiere quali fruitori centrali della piazza turistica (legge federale sulla promozione del settore alberghiero) e promuove la domanda per la destinazione turistica Svizzera (legge federale concernente Svizzera Turismo).

Per sfruttare meglio i potenziali disponibili, occorre tuttavia riorientare parzialmente la politica federale del turismo. Si devono innanzitutto consolidare i compiti trasversali, oltre a riorientare la promozione dell'innovazione e della cooperazione e a iscriverla in modo duraturo nella legge. Il Consiglio federale ha quindi deciso, nel giugno 2010, una nuova concezione della politica del turismo a partire dal 2012 e ha approvato una strategia di crescita per la piazza turistica svizzera³⁰. Grazie alla nuova strategia di crescita, esso ritiene che il settore del turismo debba affermare la propria importanza economica in Svizzera e guadagnare quote di mercato nell'Arco alpino, rispettando al contempo i principi dello sviluppo sostenibile.

Adottando la nuova concezione della politica del turismo, il Consiglio federale si propone come obiettivo principale di migliorare le condizioni quadro per le imprese turistiche svizzere (cfr. figura 5). Le imprese sono i promotori centrali di una politica del turismo orientata alla crescita dal momento che sono anche gli unici a poter creare un valore aggiunto. Come seconda priorità, la politica del turismo comprende una serie di strumenti incentrati sulla domanda e sull'offerta, volti a una promozione mirata delle piazze turistiche.

La nuova concezione della politica federale del turismo poggia su quattro pilastri:

1) Individuazione tempestiva delle implicazioni strategiche:

In futuro, la Confederazione garantirà sistematicamente la gestione delle implicazioni strategiche per la piazza turistica svizzera (*issue management strategico*), provvedendo affinché le tematiche fondamentali siano individuate e affrontate in modo tempestivo. Si tratta, in particolare, di tematiche quali lo sviluppo sostenibile, i mutamenti climatici o la progressiva globalizzazione della domanda e dei flussi turistici. La Confederazione chiarisce la necessità di intervento nel settore turistico svizzero e sostiene i suoi attori nella ricerca di soluzioni. A tale scopo il Consiglio federale istituisce, sotto l'insegna «Forum Turismo Svizzera», una piattaforma strategica che consentirà incontri regolari tra rappresentanti della Confederazione, delle regioni e dei Cantoni turistici nonché dell'industria del turismo. Il Forum Turismo Svizzera è parte integrante della terza priorità – lo sviluppo delle conoscenze – del nuovo modello di promozione previsto dalla legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo (legge Innotour riveduta); il suo finanziamento è garantito da Innotour (cfr. n. 3.2). La pianificazione e l'organizzazione del Forum Turismo Svizzera spettano alla SECO.

2) Sviluppo dei compiti trasversali:

L'attività delle imprese turistiche e le loro possibilità di sviluppo sono influenzate da numerose politiche. Le più importanti fra queste sono la politica economica, la politica delle infrastrutture e la politica dei trasporti, la politica regionale, la politica di pianificazione del territorio, la politica ambientale e la politica climatica. Spetta

³⁰ Consiglio federale svizzero, *Strategia di crescita per la piazza turistica svizzera*, 2010.

alla politica del turismo fare in modo che esse migliorino, nel loro insieme, le opportunità delle imprese sui mercati. Questi compiti della politica del turismo, definiti «trasversali», fanno parte della seconda strategia. Ponderando tempestivamente gli interessi dei diversi attori coinvolti si potranno trovare soluzioni ottimali. Il rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile riveste una particolare importanza nella realizzazione di questi compiti.

3) Rafforzamento dell'attrattiva dell'offerta turistica:

L'attrattiva e la qualità dell'offerta turistica devono essere costantemente migliorate. Questa responsabilità è affidata in primo luogo alle imprese turistiche, ma la Confederazione facilita il loro compito e le sostiene incentivando l'innovazione, la cooperazione e l'investimento. Con la legge Innotour e la legge federale sulla promozione del settore alberghiero, la Confederazione dispone di due strumenti adeguati a tale scopo. In futuro l'industria del turismo dovrà poter sfruttare maggiormente le attività di sviluppo e di diffusione delle conoscenze svolte dalla Confederazione (cfr. n. 3.2).

Figura 5

Politica federale del turismo: le quattro strategie fondamentali

Politica del turismo orientata alla crescita			
Miglioramento delle condizioni quadro		Promozione della piazza turistica	
Strategia 1: individuazione tempestiva delle implicazioni strategiche (<i>issue management</i>)	Strategia 2: sviluppo dei compiti trasversali	Strategia 3: rafforzamento dell'attrattiva dell'offerta turistica	Strategia 4: rafforzamento dell'immagine della destinazione turistica svizzera sui mercati

4) Rafforzamento dell'immagine della destinazione turistica svizzera sui mercati:

La Svizzera ha bisogno di presentarsi in modo organico e convincente sui mercati internazionali. Questo compito spetta alla promozione turistica nazionale, finanziata dalla Confederazione in base alla legge federale concernente Svizzera Turismo. L'intento è quello di rafforzare e raggruppare le misure di marketing adottate dalle imprese e dalle organizzazioni turistiche a livello locale, regionale e cantonale.

Attraverso la nuova politica del turismo, la Confederazione crea condizioni favorevoli allo sviluppo del settore turistico svizzero. La nuova politica persegue obiettivi di crescita e sostenibilità e assicura alla Svizzera una serie di vantaggi nei confronti della concorrenza internazionale.

Adottando la strategia di crescita per la piazza turistica svizzera, la Confederazione ha gettato le basi e i principi della politica turistica nazionale a medio e lungo termine. L'esecuzione della politica del turismo rimane di competenza del DFE, rispettivamente della SECO. Quest'ultima elaborerà programmi di attuazione, il primo dei

quali coprirà il periodo 2012–2015. Il progetto prevede inoltre che il Consiglio federale dovrà stilare ogni quattro anni un bilancio della situazione del settore turistico svizzero.

3.1.2 Misure legislative

Per attuare la nuova politica del turismo occorre in primo luogo procedere a una revisione totale della legge Innotour (cfr. n. 3.2). La necessità di un intervento legislativo deriva dal fatto che l'attuale base legale di Innotour giungerà a scadenza alla fine di gennaio 2012. Il proseguimento e il riorientamento di Innotour sono condizioni indispensabili all'attuazione della strategia di crescita per la piazza turistica svizzera e contribuiranno ad accrescere l'attrattiva dell'offerta turistica.

In secondo luogo, l'attuazione della strategia di crescita per la piazza turistica richiede il rinnovo dell'aiuto finanziario della Confederazione a Svizzera Turismo (cfr. n. 3.3). Il compito di garantire una presenza convincente e organica sui mercati internazionali rientra nell'attività di promozione turistica nazionale, che è finanziata dalla Confederazione. L'attuale decreto concernente il finanziamento di Svizzera Turismo giungerà a scadenza alla fine del 2011. In base all'articolo 6 della legge federale concernente Svizzera Turismo, l'Assemblea federale definisce ogni quattro anni il limite di spesa («quadro finanziario») mediante un decreto federale semplice³¹.

Non è invece necessario modificare la legge federale sulla promozione del settore alberghiero, che è stata sottoposta a una revisione totale nel 2003 (cfr. n. 3.4). Il relativo mandato legale è assunto dalla Società svizzera di credito alberghiero (SCA), che dispone oggi dei mezzi finanziari necessari per adempiere con successo il suo mandato.

3.1.3 Quadro finanziario globale della politica del turismo

I fondi di cui dispone oggi la politica federale del turismo sono sufficienti all'attuazione della nuova strategia di crescita per la piazza turistica svizzera, pertanto non si prevede di aumentarli. Le novità auspiccate possono essere finanziate sfruttando le potenziali sinergie o mediante compensazioni all'interno stesso della politica del turismo. Il Consiglio federale propone quindi di compensare interamente le spese supplementari derivanti dal proseguimento di Innotour per il periodo 2012–2015 con una riduzione del limite di spesa e dei crediti iscritti nel preventivo e nel piano finanziario di Svizzera Turismo.

³¹ RS 935.21

3.2 Innotur: revisione totale

3.2.1 Linee generali del progetto

3.2.1.1 Situazione iniziale

La legge federale del 10 ottobre 1997³² che promuove l'innovazione e la collaborazione nel turismo (Innotour) è entrata in vigore il 28 gennaio 1998 sotto forma di decreto federale di obbligatorietà generale dotato di 18 milioni di franchi e con una durata di validità limitata a cinque anni. Nel 2003 l'Assemblea federale ha prorogato Innotur di quattro anni e ha trasformato il decreto in legge federale, stanziando un limite di spesa di 28 milioni di franchi (inclusa l'iniziativa di qualificazione). Nel 2007 il Parlamento ha prorogato l'atto di altri quattro anni, accordando un «quadro finanziario» di 21 milioni di franchi. Innotur, la più recente fra le leggi che reggono la politica federale del turismo, giungerà a scadenza alla fine di gennaio 2012.

3.2.1.2 Efficacia di Innotur

La legge che promuove l'innovazione e la collaborazione nel turismo è stata valutata a più riprese da vari esperti e istituzioni. La concezione del primo programma Innotur (1998–2002) è stata esaminata dall'Istituto di ricerche economiche austriaco (WIFO), che è un'autorità in materia. La scuola universitaria professionale del Vallese (HES-SO Valais) ha valutato i singoli progetti. La valutazione di Innotur II è stata realizzata nel 2007 a cura dell'Istituto di ricerche per il tempo libero e il turismo dell'Università di Berna (Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus, FIF)³³.

La valutazione finale di Innotur è stata affidata all'Istituto per l'amministrazione pubblica e il turismo dell'Università di San Gallo (IDT)³⁴. L'IDT riconosce a Innotur un alto grado di efficacia per l'intero periodo 1998–2010. Esso attribuisce questo successo al sistema di finanziamento misto facente capo agli enti pubblici e al settore privato, ritenendo che il programma dia impulsi decisivi a un settore turistico che presenta debolezze dal punto di vista delle strutture e dell'innovazione. Visti i risultati della valutazione, gli esperti dell'Università di San Gallo raccomandano il proseguimento di Innotur.

Nella loro valutazione finale, gli esperti formulano raccomandazioni per il proseguimento e l'ottimizzazione di Innotur. In particolare, invitano a dare priorità alla promozione di infrastrutture interaziendali e di beni pubblici e a sostenere le destinazioni competitive. Raccomandano inoltre di rafforzare la concorrenza per imitazione consentendo un'accessibilità ancora maggiore ai risultati dell'innovazione per il vasto pubblico.

Le raccomandazioni degli esperti sono prese in considerazione nella revisione della legge. Il progetto mira a promuovere l'innovazione laddove il mercato non offra

³² RS 935.22

³³ Università di Berna, Istituto di ricerche per il tempo libero e il turismo (FIF), *Valutazione di InnoTour II*, studio commissionato dalla SECO, Berna, 2007 (in tedesco).

³⁴ Università di San Gallo, Istituto per l'amministrazione pubblica e il turismo (IDT), *Valutazione finale Innotur*, studio commissionato dalla SECO, San Gallo, 2010.

sufficienti incentivi, a riorientare la promozione ponendo l'accento sulle destinazioni e a stimolare l'imitazione, soprattutto attraverso la diffusione delle conoscenze.

3.2.1.3 Nuova regolamentazione proposta

Innotour è uno strumento fondamentale della politica nazionale del turismo. Le varie valutazioni condotte stilano un bilancio positivo del programma. Secondo gli esperti, Innotour ha contribuito in modo sostanziale a rafforzare la piazza turistica svizzera nei confronti della concorrenza mondiale. La prospezione dei mercati, la qualità dell'offerta e l'attività d'innovazione dei settori dipendenti dal turismo hanno potuto essere migliorate grazie a Innotour. Le valutazioni attestano che importanti progetti di innovazione del turismo svizzero non avrebbero potuto essere realizzati senza questo sostegno. Gli effetti positivi del programma Innotour sono confermati da una serie di esempi concreti.

Progetti esemplari che dimostrano l'efficacia di Innotour

Esempio n. 1: SvizzeraMobile

SvizzeraMobile offre una rete nazionale di prima qualità per il traffico lento, mettendo a disposizione diverse infrastrutture per ciclisti, roller, mountainbiker e canoisti. Le sole piste ciclabili della rete «La Svizzera in bici» registrano circa 5 milioni di escursioni giornaliere e 200 000 gite di più giorni, che generano circa 0,5 milioni di pernottamenti e una cifra d'affari di 150 milioni di franchi. La cifra d'affari totale generata da SvizzeraMobile viene stimata attorno ai 300–400 milioni di franchi all'anno.

Esempio n. 2: Marchio di qualità per il turismo svizzero

Nel settore turistico svizzero sussistono tuttora notevoli differenze nella qualità proposta. I cosiddetti fattori morbidi, come la scarsa qualità dell'accoglienza, sono spesso oggetto di critiche. Negli stabilimenti di piccole e medie dimensioni le lacune sono più evidenti. Il progetto, posto sotto la direzione della Federazione svizzera del turismo, mirava a definire standard minimi di qualità e a elaborare un piano per la loro introduzione in Svizzera. Alla fine del 2009, tali standard erano stati introdotti e attuati in oltre 5 000 imprese (ristoranti, alberghi, società di funivie e altre organizzazioni turistiche come associazioni ed enti turistici). La gestione della qualità a livello di destinazione è un processo interaziendale, tant'è vero che un'immagine di qualità va a beneficio di tutti.

Esempio n. 3: Hotel Valle Cervino

Nella Valle del Cervino («Matterhorn Valley») diversi alberghi si sono raggruppati per gestire in comune il marketing, gli acquisti, la contabilità e il sistema di prenotazione. Grazie agli acquisti collettivi, per esempio, vengono risparmiati 80 000 franchi all'anno. Gli alberghi sviluppano anche prodotti comuni riunendo determinate prestazioni, cosicché possono proporre riduzioni di prezzo per ristoranti, piscine coperte e attività all'aperto. Altri progetti consistono nella creazione di un sistema di gestione delle informazioni e nell'introduzione di un marchio di qualità di livello III.

La nuova strategia di crescita per la piazza turistica svizzera evidenzia l'importanza del carattere misto pubblico-privato dell'attività di promozione e d'innovazione nel turismo svizzero. Innotour sostiene l'innovazione e la cooperazione su scala nazionale, completando in modo ideale gli altri due strumenti della politica federale del turismo (Svizzera Turismo e SCA).

In base a queste constatazioni, il Consiglio federale ritiene che occorra mantenere Innotour, trasformando l'atto legislativo in una legge federale di durata indeterminata, tenuto conto dell'evoluzione del contesto del turismo svizzero e delle raccomandazioni formulate dall'IDT nella sua valutazione finale.

3.2.1.4 Nuovo modello di promozione Innotour

La legge federale che promuove l'innovazione e la collaborazione nel turismo (Innotour) è stata introdotta per stimolare l'innovazione e per facilitare le prestazioni comuni nel settore. A questi due obiettivi, il progetto intende aggiungerne un terzo, ossia lo sviluppo delle conoscenze. L'atto legislativo riveduto è stato pertanto intitolato: «legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo».

Innovazione

La promozione dell'innovazione rimane la principale priorità. Innotour intende favorire un clima propizio all'innovazione, stimolare l'attività d'innovazione e rafforzare così la competitività delle destinazioni. La promozione dell'innovazione deve concentrarsi sui punti deboli dell'offerta turistica, soprattutto con misure volte a migliorare le prestazioni esistenti e creare nuove opportunità commerciali³⁵.

Collaborazione

L'abbinamento di singole prestazioni da proporre al cliente sotto forma di «pacchetto vacanze» è un aspetto che caratterizza l'industria del turismo. Per il cliente, il trasporto, il vitto, l'alloggio e lo svago devono combinarsi in un'offerta di soggiorno completa. Le cooperazioni servono a unire le forze per sviluppare prodotti comuni, nel duplice intento di risparmiare sui costi e di offrire un migliore servizio alla clientela. Esse si impongono soprattutto nei punti di contatto tra le diverse prestazio-

³⁵ Cfr. art. 2 lett. a e b della legge Innotour.

ni. Simili progetti congiunti presentano per il turismo svizzero un grande potenziale di vantaggi competitivi.

Il successo delle piccole imprese turistiche dipende dalla qualità delle prestazioni fornite dalla destinazione in cui operano. Occorre pertanto prestare particolare attenzione sia a queste prestazioni sia alla collaborazione in seno alle destinazioni. Una singola impresa, ad esempio, non può fare molto per accrescere il fascino di una località, poiché questa prestazione tipica di una destinazione è un bene pubblico.

Sviluppo delle conoscenze

La terza priorità di Innoutour – una novità rispetto al sistema attuale – è costituita dallo sviluppo delle conoscenze e dalla loro diffusione. Su iniziativa del Parlamento, tra il 2003 e il 2007 è stata lanciata un’iniziativa di qualificazione³⁶. Simili misure di miglioramento della formazione e del perfezionamento valorizzano il capitale umano locale e contribuiscono a trattenerlo nelle regioni turistiche. Saranno tuttavia necessari ulteriori sforzi per aumentare l’attrattiva dei posti di lavoro nelle destinazioni e impedire l’esodo della migliore manodopera verso le metropoli. Un elemento portante è costituito dalle conoscenze empiriche acquisite nelle imprese e nelle destinazioni. Il rafforzamento dello sviluppo delle conoscenze nel settore turistico svizzero contribuirà a migliorare la produttività del lavoro, che è uno dei principali obiettivi della politica del turismo.

Lo sviluppo delle conoscenze comprende anche l’attività informativa della SECO, incluso il miglioramento delle basi statistiche (cfr. n. 3.2.1.5). Verrà inoltre intensificato lo scambio di esperienze in merito ai progetti sostenuti da Innoutour. È anche previsto che la conoscenza dei principi dello sviluppo sostenibile, e in particolare del potenziale che quest’ultimo presenta per il turismo (valutazione della sostenibilità, sistemi di gestione della sostenibilità, label di sostenibilità ecc.), divengano una parte essenziale dello sviluppo delle conoscenze. A tale scopo si possono sostenere in particolare le misure di sensibilizzazione in materia ambientale.

³⁶ Università di Berna, Istituto di ricerche per il tempo libero e il turismo (FIF), *Valutazione di InnoTour II*, studio commissionato dalla SECO, Berna, 2007 (in tedesco).

Il nuovo modello di promozione Innotour



3.2.1.5 Altre novità

Interpretazione più restrittiva della dimensione interaziendale

L'orientamento degli aiuti alle attività interaziendali consente di evitare che la promozione pubblica dell'innovazione provochi distorsioni della concorrenza. Il disegno di legge prevede un'interpretazione più restrittiva della «dimensione interaziendale». In base al testo in vigore, l'esigenza della dimensione interaziendale è soddisfatta se il progetto è attuato a livello interaziendale (art. 3 cpv. 2 lett. b). Le esperienze acquisite nell'esecuzione di Innotour mostrano che questo criterio non è sufficiente. Secondo la legge riveduta, affinché un progetto sia considerato interaziendale, il richiedente deve dimostrare la dimensione interaziendale della pianificazione e della realizzazione mediante una convenzione scritta stipulata con i promotori interessati. Tale prova è una condizione indispensabile per la concessione di un sostegno a un progetto.

Proponendo questa interpretazione più restrittiva della dimensione interaziendale, il Consiglio federale segue la raccomandazione degli esperti, che nella valutazione finale di Innotour sottolineano la necessità di porre maggiormente l'accento sui progetti interaziendali e sull'interesse pubblico (cfr. n. 3.2.1.2).

Concentrazione a livello nazionale

Il disegno di legge concentra a livello nazionale sia la promozione dell'innovazione e della cooperazione sia lo sviluppo delle conoscenze. In tale prospettiva, la maggior parte dei fondi deve essere destinata a progetti di portata nazionale e a compiti di

coordinamento nazionali. Tali progetti dovranno fornire un contributo alla competitività in tutta la Svizzera, come nel caso di SvizzeraMobile o del marchio di qualità svizzero. La concentrazione a livello nazionale consente in particolare di fissare una delimitazione tra i progetti Innoutour e i progetti NPR. Il sostegno di progetti regionali o locali resta possibile nel quadro di progetti modello.

Un nuovo strumento: i progetti modello

Il testo in vigore stabilisce, nell'articolo 3 capoverso 1 lettera c, che i progetti devono dare impulsi importanti in una regione. Secondo il testo riveduto, invece, i progetti regionali o locali possono essere sostenuti se hanno carattere di modello a livello svizzero, se introducono una buona pratica internazionale e se contribuiscono a rafforzare la competitività della Svizzera quale Paese turistico.

I progetti modello devono fungere da esempio e quindi stimolare la concorrenza per imitazione (processo di emulazione). Si possono citare ad esempio le nuove strategie di destinazione, le nuove forme di distribuzione (web 2.0 e web 3.0, distribuzione interattiva, reti sociali) o nuovi modelli di applicazione di strategie di adattamento e di attenuazione nel contesto dei mutamenti climatici.

Il Consiglio federale fisserà i criteri per i progetti modello nelle disposizioni esecutive. Tali criteri preciseranno in primo luogo i principi relativi alla procedura. Il principio della promozione dal basso (*bottom-up*) rimane prioritario, vale a dire che i Cantoni, le regioni, i Comuni, le destinazioni e i fornitori di servizi turistici regionali e locali devono prendere l'iniziativa. In futuro anche la Confederazione si occuperà di determinati temi e lancerà i relativi progetti, ricorrendo ad esempio a bandi di concorso pubblici (approccio *top-down*). Questi temi dovranno essere d'importanza strategica per la piazza turistica svizzera, come nel caso delle strategie di adattamento ai mutamenti climatici. Nella scelta dei temi, la Confederazione terrà conto delle esigenze e degli interessi dei Cantoni e delle organizzazioni turistiche nazionali.

Il catalogo dei criteri deve inoltre precisare che i progetti modello locali o regionali devono essere conformi alle concezioni e alle strategie cantonali. Infine, la Confederazione potrà imporre requisiti minimi concernenti il contenuto, la struttura, la qualità e le dimensioni dei progetti modello. Potrà, ad esempio, esigere che i richiedenti forniscano la prova che i progetti modello proseguiranno anche dopo l'esaurimento dell'aiuto finanziario iniziale.

Sviluppo dell'attività informativa

L'informazione e la valutazione sono due aspetti importanti della politica federale del turismo. Le esperienze acquisite da quando Innoutour è stata introdotta, nel 1998, lo hanno costantemente confermato. Un'attività informativa mirata permette di favorire il processo di diffusione della promozione dell'innovazione. L'innovazione può così essere diffusa, adattata o imitata. La SECO informa regolarmente le cerchie interessate in merito ai progetti sostenuti. Nel 2008 è stato introdotto un nuovo strumento d'informazione: a scadenza semestrale, il bollettino *Insight* fa il punto sui progetti in corso e approfondisce temi inerenti all'innovazione, alla collaborazione e allo sviluppo delle conoscenze nel settore del turismo.

Con la nuova legge, l'attività informativa sarà intensificata e costituirà un pilastro della terza priorità di Innoutour, lo sviluppo delle conoscenze. A tale scopo la SECO prevede di istituire uno scambio regolare di informazioni tra i promotori dei progetti e altre cerchie interessate.

A complemento dello scambio di informazioni sui progetti, la Confederazione e l'economia turistica contano anche sulle solide basi di conoscenze nel settore del turismo. La SECO assume già importanti compiti in ambito statistico, elaborando e pubblicando il conto satellite del turismo in collaborazione con l'Ufficio federale di statistica (UST). Il rapporto «Benchmarking turismo – Il settore turistico svizzero nel confronto internazionale» e le previsioni per il turismo sono altri due esempi delle attività della Confederazione in questo ambito.

L'ottimizzazione delle basi statistiche del turismo a livello nazionale è uno dei compiti che spettano alla Confederazione (nello specifico, l'UST). Per informazioni più dettagliate, come ad esempio i dati regionalizzati, si dovrà ricorrere a forme moderne di collaborazione quali il partenariato pubblico-pubblico o il partenariato pubblico-privato. Per la statistica della ricettività turistica, allestita dall'UST, continuerà a essere necessaria una cospicua partecipazione finanziaria dell'industria turistica nonché dei Cantoni e delle regioni turistiche. Visti i mezzi limitati di cui dispone, Innotour accorderà in linea di principio soltanto aiuti iniziali ai progetti statistici (cfr. n. 3.2.1.4, spiegazioni concernenti lo sviluppo delle conoscenze, e n. 3.2.3, commento agli art. 1 e 7).

Il «Forum Turismo Svizzera» è chiamato a fornire un contributo importante al rafforzamento dello scambio generale di informazioni nel settore turistico svizzero (cfr. n. 3.1.1).

L'articolo 5 dell'ordinanza concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo stabilisce attualmente che la parte di credito destinata all'informazione, allo scambio di conoscenze e alla valutazione non deve superare il limite massimo del 6 per cento del credito d'impegno. Il progetto prevede di aumentare questo limite al 15 per cento per consentire il rafforzamento dell'attività informativa necessaria allo sviluppo delle conoscenze nel turismo svizzero. Queste risorse saranno destinate per metà al massimo rispettivamente al miglioramento delle basi statistiche (7,5%) e alla diffusione dell'informazione da parte della SECO (7,5%).

3.2.1.6 Risultati della procedura di consultazione

La revisione totale di Innotour, posta in consultazione nell'estate 2010, è stata accolta molto positivamente. I partecipanti alla consultazione hanno accolto con particolare favore il fatto che venga conferito alla legge un carattere duraturo. Su 65 pareri pervenuti alla SECO, 63 sono favorevoli a una legge di durata indeterminata. Solo l'UDC e il Centre Patronal sono contrari all'iscrizione duratura di Innotour nella legislazione federale: la prima chiede una proroga di altri quattro anni, mentre il secondo respinge in blocco il progetto. Le principali novità introdotte dal progetto sono accolte favorevolmente, in particolare la sua articolazione in tre ambiti prioritari (promozione dell'innovazione, collaborazione e sviluppo delle conoscenze). La nuova priorità – lo sviluppo delle conoscenze – è considerata estremamente importante.

La maggior parte delle cerchie consultate approva l'interpretazione più restrittiva della dimensione interaziendale proposta dal Consiglio federale. Alcune di loro (AI, AR, SG, TI e VS, nonché la Municipalità di Losanna, l'USS e SvizzeraMobile) sono critiche su questo punto, lo respingono o formulano proposte concrete di migliora-

mento. Da un lato criticano l'onere amministrativo che ne risulta, dall'altro temono un pregiudizio comparativo per le regioni turistiche più piccole, che spesso dipendono da singole imprese per il rinnovo delle loro strutture turistiche.

La maggiore concentrazione di Innoutour a livello nazionale è approvata dalla netta maggioranza dei partecipanti alla consultazione, per la quale i due strumenti di promozione della piazza economica Innoutour e NPR dovrebbero essere posti in un rapporto di complementarità. Alcuni partecipanti alla consultazione (AG, AI, FR, GL, JU, SZ, TG, UR, VS, nonché il Centre Patronal, la CDEP e l'USS) si mostrano critici verso una tale concentrazione, alcuni esprimendo delle riserve, altri respingendola. Essi ritengono che le forme di collaborazione regionali e locali siano molto importanti e che si debba continuare a promuoverle. Il nuovo strumento costituito dai progetti modello regionali e locali riscuote ampi consensi. Il principio della formulazione di criteri per i progetti modello regionali o locali da parte della SECO è accolto favorevolmente. Alcuni partecipanti esprimono tuttavia riserve e chiedono che i criteri non siano troppo restrittivi.

La proposta del Consiglio federale di sviluppare l'attività informativa della SECO raccoglie il consenso delle cerchie consultate, che sono particolarmente favorevoli all'utilizzo di Innoutour per migliorare le basi statistiche del settore turistico svizzero. Molti dei partecipanti considerano prioritario l'utilizzo di Innoutour a sostegno alla statistica della ricettività turistica e ritengono che, in caso di necessità, dovrebbe essere protratto nel tempo. Alcune cerchie consultate sono invece del parere che il finanziamento dei progetti statistici spetti in linea di principio all'UST.

Alcuni partecipanti deplorano il fatto che Innoutour non sia orientata in modo chiaro allo sviluppo sostenibile e al turismo rispettoso della natura. A tale proposito, sei di loro chiedono che il rispetto di criteri relativi al turismo rispettoso della natura sia iscritto nella legge come condizione per gli aiuti di Innoutour (I Verdi, PS, Mountain wilderness, Pro Natura, ATA e WWF Svizzera).

L'importo di 20 milioni di franchi proposto dal Consiglio federale per il credito d'impegno Innoutour 2012–2015 è giudicato adeguato dalla maggior parte dei partecipanti. Il Cantone dei Grigioni e hotelleriesuisse chiedono che i fondi accordati a Innoutour vengano aumentati. La proposta del Consiglio federale di compensare interamente i 20 milioni di franchi di spese supplementari derivanti dal proseguimento di Innoutour nel periodo 2012–2015 con una riduzione del contributo della Confederazione a Svizzera Turismo è respinta all'unanimità nei pareri espressi su questo tema. Le cerchie consultate ritengono in particolare che essa sia in contraddizione con la strategia di crescita per la piazza turistica svizzera approvata dal Consiglio federale il 18 giugno 2010.

3.2.2 Decreto federale sul finanziamento della promozione dell'innovazione, della collaborazione e dello sviluppo delle conoscenze nel turismo negli anni 2012–2015

I fondi accordati per gli anni 2012–2015 si situano nello stesso ordine di grandezza rispetto alle fasi precedenti del programma. Il Parlamento aveva stanziato 18 milioni di franchi per gli anni 1998–2002, e 28 milioni di franchi (inclusa l'iniziativa di

qualificazione) per il periodo 2003–2007. Per gli anni 2008–2011 (legislatura attuale) l'aiuto finanziario è stato fissato a 21 milioni di franchi.

Il Consiglio federale propone di stanziare, per la promozione dell'innovazione, della collaborazione e dello sviluppo delle conoscenze nel turismo, 5 milioni di franchi all'anno per il periodo 2012–2015, ossia un importo totale di 20 milioni di franchi. Ne consegue un risparmio di un milione di franchi rispetto alla legislatura in corso.

La riduzione di 20 milioni di franchi del limite di spesa e dei crediti in preventivo per Svizzera Turismo permette di compensare interamente le spese supplementari all'interno della SECO/DFE.

3.2.3 Commento ai singoli articoli

Titolo

La legge, sottoposta a una revisione totale, è completata da uno strumento supplementare: lo sviluppo delle conoscenze. Questa estensione sostanziale deve riflettersi anche nel titolo. La legge riveduta è stata quindi ridenominata «legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo». Il titolo dell'ordinanza deve essere adeguato di conseguenza.

Art. 1 Oggetto

L'articolo 1 del testo in vigore stabilisce che la legge ha per oggetto l'innovazione e la collaborazione. Il progetto estende questo campo allo sviluppo delle conoscenze nel turismo. Esso prevede di porre l'accento sulla promozione dell'innovazione, della collaborazione e dello sviluppo delle conoscenze. Quest'ultima priorità comprende anche la diffusione delle conoscenze.

Innotour deve sostenere l'elaborazione delle conoscenze e la loro diffusione. In questo ambito, l'atto legislativo deroga alla concezione generale del progetto, che prevede lo stanziamento di aiuti finanziari iniziali. A titolo eccezionale, la Confederazione potrà assumere in modo duraturo compiti importanti se ciò risulta indispensabile e se tali compiti presentano un grado di priorità elevato. Tra le eccezioni rientrano il conto satellite del turismo, il benchmarking internazionale (rapporto «Benchmarking internazionale per il turismo svizzero – Il settore turistico svizzero nel confronto internazionale») e le previsioni per il turismo.

Lo sviluppo delle conoscenze comprende anche studi e analisi concernenti temi prioritari per il turismo. Per quanto riguarda la diffusione delle conoscenze, il progetto prevede una stretta collaborazione con gli altri servizi federali interessati, le regioni turistiche, le destinazioni e le imprese turistiche.

Art. 2 Progetti beneficiari

L'articolo 2 elenca in dettaglio gli ambiti fondamentali della promozione.

Il capoverso 1 lettera a rimane invariato:

Come finora, Innotour continuerà a sostenere lo sviluppo e l'introduzione di nuovi prodotti, apparecchiature e canali di distribuzione.

Il capoverso 1 lettera b rimane invariato:

Innotour continuerà a sostenere il miglioramento della qualità delle prestazioni esistenti, ponendo l'accento sulla qualità dell'offerta.

Il capoverso 1 lettera c viene adeguato:

La lettera c vuole offrire la possibilità di adeguare ulteriormente le strutture amministrative alle esigenze del mercato, ragione per cui viene aggiunta al testo l'espressione «strutture competitive». L'intento è quello di limitare il sostegno alle riorganizzazioni che consentono un adeguamento strutturale competitivo comprovato. Un criterio importante a tale scopo è costituito dall'inserimento dei progetti in strutture di destinazione competitive.

Il capoverso 1 lettera d rimane invariato:

Quando Innotour è stata introdotta, nel 1998, potevano beneficiare di un sostegno soltanto le misure di formazione e di perfezionamento necessarie all'ottenimento di un nuovo prodotto o di una nuova procedura. Dal 2003 le misure volte a migliorare la formazione e il perfezionamento sono sostenute senza condizioni. L'esperienza mostra che la formazione rimane tuttora un'esigenza importante per il settore del turismo. Il miglioramento della formazione e del perfezionamento deve quindi essere integrato nella nuova priorità di Innotour, lo sviluppo delle conoscenze. A tale proposito, Innotour dovrà porre l'accento in particolare sulla promozione delle conoscenze empiriche (cfr. n. 3.2.1.4).

Il capoverso 1 lettera e è abrogato:

Sostenere «la ricerca e lo sviluppo e il loro coordinamento» è una misura di promozione introdotta nel 2003. L'esperienza ha mostrato che essa è raramente richiesta. È inoltre difficile fissare una delimitazione rispetto alle attività dell'Agenzia per la promozione dell'innovazione (CTI). Questi motivi depongono a favore di un'abrogazione della lettera e, che permetterebbe di creare le condizioni per una chiara ripartizione dei compiti tra la CTI e Innotour. Gli esperti hanno proposto questa modifica nella valutazione finale, suggerendo di aumentare il sostegno alla fase di diffusione del processo di innovazione.

Capoverso 2 (nuovo):

Ai fini di una migliore leggibilità, l'articolo 2 viene suddiviso in due capoversi.

Art. 3 Condizioni

Il disegno di legge opera una distinzione tra «condizioni» (art. 3) e «oneri» (art. 4). Il titolo dell'articolo 3 viene adeguato di conseguenza.

Il capoverso 1 lettera a rimane invariato.

Il capoverso 1 lettera b viene adeguato:

La formulazione del capoverso 1 lettera b concernente lo sviluppo sostenibile viene precisata e adeguata ai tempi. La disposizione riprende la formulazione dell'articolo 2 capoverso 2 dell'ordinanza in vigore. Il capoverso 1 lettera b concernente la creazione e il mantenimento di posti di lavoro viene precisato e il suo contenuto è spostato nel capoverso 1 lettera c (nuova disposizione).

Il capoverso 1 lettera c viene riformulato e ripreso nell'articolo 3 capoverso 2 lettera b del disegno.

Il capoverso 2 lettera a viene ripreso nel nuovo articolo 4 lettera a.

Il capoverso 2 lettera b viene adeguato e spostato nel nuovo articolo 3 capoverso 3.

Capoverso 2 lettera a (nuovo):

Il capoverso 2 lettera a dell'articolo 3 consente di fissare una delimitazione tra i progetti NPR e i progetti Innotour. Le due leggi sono complementari. Secondo il progetto, Innotour interviene là dove la NPR non può mettere a disposizione i fondi necessari. È il caso dei progetti che hanno una portata o una risonanza nazionale. Tali progetti devono fornire un contributo alla competitività a livello svizzero. Possono inoltre beneficiare di un sostegno i progetti che richiedono un coordinamento a livello svizzero o che rispondono a un'esigenza di questo tipo.

Si prevede di investire la maggior parte dei mezzi di Innotour in progetti che soddisfano i criteri dell'articolo 3 capoverso 2 lettera a.

Capoverso 2 lettera b (nuovo):

Il capoverso 2 lettera b definisce le condizioni per il sostegno di progetti regionali e locali. Per poter beneficiare di un sostegno, essi devono soddisfare i criteri dei progetti modello della Confederazione (cfr. n. 3.2.1.5).

Capoverso 3 (nuovo: riprende il contenuto dell'art. 3 cpv. 2 lett. b):

Nella versione in vigore, l'articolo 3 capoverso 2 lettera b stabilisce che i progetti devono essere realizzati a livello interaziendale. Il nuovo testo prevede come condizione della promozione che i progetti devono essere interaziendali, senza fornire ulteriori precisazioni. Affinché un progetto sia considerato interaziendale, il richiedente deve dimostrare la dimensione interaziendale della pianificazione e della realizzazione mediante una convenzione scritta stipulata con i promotori interessati (cfr. n. 3.2.1.5). Come nella legge in vigore, l'attività delle organizzazioni turistiche senza scopo di lucro è considerata interaziendale.

Art. 4 Oneri

Riprende esattamente l'attuale articolo 3 capoverso 2 lettera a.

Art. 5 Ammontare e modalità degli aiuti finanziari

L'articolo 4 viene ripreso nell'articolo 5 del disegno.

Il capoverso 1 viene adeguato:

L'articolo 4 capoverso 1 è riformulato e precisato. Mentre il testo in vigore limita l'aiuto al 50 per cento del costo complessivo, il disegno prevede di limitarlo al 50 per cento dei costi computabili. Questa precisazione iscrive nella legge la prassi attuale di Innotour.

I costi computabili per un progetto sono generalmente inferiori al costo complessivo. Secondo l'ordinanza in vigore (art. 4) sono computabili soltanto i costi direttamente riconducibili all'innovazione e alla cooperazione interaziendale. Nell'ordinanza riveduta si dovranno integrare ai costi computabili anche i costi derivanti dallo sviluppo delle conoscenze.

Il capoverso 1^{bis} è abrogato.

Il capoverso 2 rimane invariato.

Art. 6 Procedura

L'articolo 5 viene ripreso nell'articolo 6 del disegno.

Il capoverso 1 rimane invariato.

Il capoverso 2 viene adeguato:

Il coordinamento con gli altri Uffici federali viene disciplinato in modo più preciso. Prima di pronunciarsi in merito a una domanda di aiuti finanziari, la SECO consulta gli Uffici federali direttamente interessati dal progetto. In generale si tratta dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) e dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG).

L'ARE è consultato su progetti che hanno un impatto importante sull'utilizzazione del territorio e sulla sostenibilità. L'UFAM è invece consultato su progetti che hanno un impatto sull'ambiente. L'UFAG è consultato sui progetti di agriturismo e sui progetti che prevedono una collaborazione con gli ambienti dell'agricoltura. Infine, gli altri Uffici federali sono consultati se sono direttamente interessati dal progetto in questione.

Art. 7 Informazione e valutazione

L'articolo 6 viene ripreso nell'articolo 7 del disegno.

Il capoverso 1 viene adeguato:

Il disegno di legge permette di intensificare lo scambio di informazioni in merito ai progetti sostenuti. A tale scopo la SECO prevede di invitare i promotori dei progetti a incontri regolari volti a uno scambio di esperienze. Questo scambio comprende anche la condivisione degli insegnamenti tratti dai progetti sussidiati. Non è stato ritenuto necessario menzionare esplicitamente lo scambio di informazioni sugli «insegnamenti».

La legge in vigore limita le attività di informazione e valutazione ai progetti che beneficino di aiuti finanziari. Questa norma è troppo restrittiva. L'informazione svolge un ruolo sempre più importante per il rafforzamento della competitività del turismo svizzero, ragione per cui è necessario intensificarla. Per tale motivo, secondo l'articolo 7 capoverso 1 del disegno di legge, la SECO promuove lo scambio di informazioni non solo sui progetti beneficiari ma anche nel settore del turismo in generale. Un altro compito che rientra nello sviluppo delle conoscenze è il miglioramento delle basi statistiche del turismo (cfr. n. 3.2.1.5).

Capoverso 2 (nuovo):

Ai fini di una maggiore chiarezza, si precisa in un capoverso distinto (nuovo cpv. 2) che la SECO garantisce la valutazione dei progetti beneficiari.

Art. 8 Finanziamento e rapporto

Se si considera la modicità delle ripercussioni finanziarie nell'arco di un anno, la frequenza annuale dei rapporti presentati all'Assemblea federale (art. 9 cpv. 1 della legge in vigore) non è giustificata. I rapporti devono essere presentati in concomitanza con le domande di credito, ossia a scadenze quadriennali. L'articolo 8 viene completato di conseguenza (nuovo cpv. 2).

Art. 9 Esecuzione

Il capoverso 1 viene adeguato e ripreso nell'articolo 8 capoverso 2 del disegno.

Il capoverso 2 rimane invariato.

Il capoverso 3 è abrogato:

Un articolo dedicato all'esecuzione, quale l'articolo 9 capoverso 3 della legge in vigore, non è necessario poiché la procedura è disciplinata nell'articolo 6.

Art. 10 Referendum ed entrata in vigore

L'articolo 10 comprende la clausola referendaria usuale e precisa che il Consiglio federale determina l'entrata in vigore.

3.2.4 Ripercussioni della revisione totale di Innotour

3.2.4.1 Per la Confederazione

In base alla legge che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo viene richiesto, per il periodo di contribuzione 2012–2015, un credito d'impegno di 20 milioni di franchi. La riduzione di 20 milioni di franchi del limite di spesa e dei crediti in preventivo per Svizzera Turismo consente di compensare interamente le spese supplementari derivanti da Innotour (cfr. n. 3.3.5).

La SECO è incaricata dell'esecuzione della legge; per adempiere i compiti prescritti dalla legge non necessita tuttavia di personale supplementare. Per il primo periodo, che decorre dal 2012 al 2015, occorre però finanziare un posto di durata determinata mediante il credito di sussidio Innotour al fine di istituire e introdurre la nuova priorità (sviluppo delle conoscenze; art. 1, art. 2 cpv. 1 lett. d e art. 7) e il nuovo strumento (progetti modello; art. 3 cpv. 2 lett. b). I lavori necessari a tale scopo saranno realizzati sotto forma di progetti di durata determinata.

3.2.4.2 Per i Cantoni e i Comuni

Il progetto non ha alcuna ripercussione finanziaria per i Cantoni e i Comuni.

La promozione federale del turismo mediante Innotour si fonda soprattutto su programmi e progetti nazionali. Per i progetti modello regionali, prima di decidere se accordare un aiuto finanziario si consultano i Cantoni direttamente interessati. I progetti modello regionali e locali devono inoltre essere conformi alle concezioni e alle strategie dei Cantoni interessati. Finora la collaborazione tra Confederazione e Cantoni ha funzionato bene. Essa deve proseguire sulle stesse basi.

3.2.4.3 Per l'economia

Il proseguimento e l'adeguamento della legge Innotour consolideranno la crescita del turismo svizzero e favoriranno la dinamica di rinnovo delle strutture. Nella nostra economia moderna, una condizione essenziale della competitività risiede nel

costante miglioramento di prodotti, servizi e processi ottenuto grazie all'innovazione.

La legge Innotour riveduta intende sostenere la crescita del turismo svizzero tenendo conto dei principi dello sviluppo sostenibile. In particolare deve servire a razionalizzare l'utilizzo delle risorse nel settore turistico svizzero. L'articolo 3 capoverso 1 lettera b precisa che i progetti sussidiati devono contribuire a uno sviluppo sostenibile del turismo.

3.2.5 Programma di legislatura

La revisione totale di Innotour si inserisce nel progetto relativo alla promozione della piazza economica 2012–2015, preannunciato nel messaggio sul programma di legislatura 2007–2011³⁷ come oggetto incluso nelle grandi linee. Essa è confermata nel decreto federale del 18 settembre 2008³⁸ sul programma di legislatura 2007–2011.

3.2.6 Aspetti giuridici

3.2.6.1 Costituzionalità

La competenza della Confederazione in materia di politica strutturale risulta dall'articolo 103 della Costituzione federale³⁹. Secondo questa disposizione, la Confederazione può sostenere le regioni del Paese economicamente minacciate nonché promuovere rami economici e professioni che, nonostante le misure di solidarietà che si possono ragionevolmente esigere da loro, non riescono ad assicurare la propria esistenza. Nel caso specifico tali misure di solidarietà non sono sufficienti poiché i beni pubblici come la natura e il paesaggio o le località e le città, così come la loro utilizzazione e commercializzazione, svolgono un ruolo cruciale in ambito turistico.

La promozione del turismo è un compito di cui beneficia l'intera economia nazionale. Ai fornitori di prestazioni vengono richieste le misure di solidarietà che ci si possono ragionevolmente attendere da loro. Innotour accorda un aiuto finanziario solo a condizione che i promotori dei progetti si assumano una parte ragionevole del finanziamento, fissata ad almeno il 50 per cento dei costi. La concessione degli aiuti finanziari non è in contrasto con il principio della libertà economica. Inoltre, la promozione del turismo è necessaria per proteggere le regioni economicamente minacciate, visto il ruolo trainante del settore in molte regioni montane o periferiche. Senza turismo, questi spazi economici regionali sono minacciati.

³⁷ FF 2008 597

³⁸ FF 2008 7469

³⁹ RS 101

3.2.6.2 Assoggettamento al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 della Costituzione federale, un credito d'impegno implicante nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiede il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Il credito d'impegno di 20 milioni che deve essere richiesto per Innotour con il presente messaggio raggiunge questo limite e deve quindi essere assoggettato al freno alle spese.

3.2.6.3 Conformità alla legge sui sussidi

Aiuti finanziari nel quadro di Innotour

In base all'articolo 3 della legge federale del 5 ottobre 1990⁴⁰ sugli aiuti finanziari e le indennità, gli aiuti finanziari sono vantaggi pecuniari, concessi a beneficiari estranei all'Amministrazione federale, per assicurare o promuovere l'adempimento di un compito scelto dal beneficiario. Sono considerati vantaggi pecuniari in particolare le prestazioni in denaro non rimborsabili; gli aiuti finanziari di Innotour rientrano in questa categoria.

Importanza degli aiuti finanziari per la realizzazione degli obiettivi perseguiti

Nell'ambito del turismo, i beni pubblici come la natura, il paesaggio, le località e le città, così come la loro utilizzazione e commercializzazione, svolgono un ruolo cruciale. Le misure di solidarietà prese dal settore del turismo non sono tuttavia sufficienti per assicurarne l'esistenza (cfr. n. 3.2.6.1).

La promozione dell'innovazione, della collaborazione e dello sviluppo delle conoscenze nel turismo mediante Innotour fornisce impulsi decisivi al settore. Innotour sostiene le innovazioni interaziendali e rafforza i sistemi di valore aggiunto delle piazze turistiche. La promozione da parte di Innotour interviene là dove il mercato non offre sufficienti incentivi (cfr. n. 3.2.1.2).

Gli aiuti finanziari di Innotour sono aiuti sussidiari sotto forma di contributi forfettari, che presuppongono misure di solidarietà che si possono ragionevolmente esigere dal settore, come prescrive la legge sui sussidi (art. 7 lett. c). Gli ambienti del turismo si assumono la maggior parte dei costi.

Procedura e gestione della concessione degli aiuti finanziari

Innotour è uno strumento di promozione che crea incentivi, lasciando tuttavia la responsabilità della gestione e del finanziamento ai promotori dei progetti. In veste di autorità d'esecuzione e di sorveglianza, la SECO provvede a un'utilizzazione oculata dei mezzi finanziari. A scadenze quadriennali, il Consiglio federale fa rapporto all'Assemblea federale sull'utilizzazione dei mezzi finanziari concessi (cfr. n. 3.2.3, commento all'art. 8).

La concessione degli aiuti finanziari si svolge secondo una procedura limitata all'essenziale. Le domande di aiuti finanziari devono essere inviate alla SECO, che procede al loro esame rivolgendosi, se necessario, a esperti. Il progetto non prevede l'istituzione di una commissione permanente di esperti. Al fine di garantire la traspa-

⁴⁰ RS 616.1

renza, la SECO redige una guida per l'elaborazione e la presentazione delle domande. Definisce inoltre criteri applicabili ai progetti modello regionali e locali (cfr. n. 3.2.1.5).

Limitazione temporale e carattere degressivo degli aiuti finanziari

La legge Innotour riveduta ha una durata indeterminata. Le attività promozionali che essa prevede sono un compito permanente della Confederazione (cfr. n. 3.2.6.1).

Gli aiuti finanziari accordati nel quadro di Innotour si limitano in linea di massima ad aiuti finanziari iniziali. I progetti che intendono migliorare le basi statistiche a livello nazionale possono derogare a questa norma, purché siano assolutamente prioritari (cfr. n. 3.2.1.5). Un sostegno duraturo è inoltre possibile per garantire i progetti volti a sostenere lo sviluppo delle conoscenze nel settore turistico in Svizzera se il sostegno è oggettivamente indispensabile e se tali progetti presentano un alto grado di priorità (cfr. n. 3.2.3, commento agli art. 1 e 7).

3.3 Promozione della piazza turistica nazionale: decreto di finanziamento

3.3.1 Obiettivi e compiti della promozione della piazza turistica nazionale

Svizzera Turismo è una corporazione di diritto pubblico *sui generis*, incaricata dalla Confederazione, conformemente all'articolo 1 capoverso 1 della legge federale concernente Svizzera Turismo, di promuovere la domanda di viaggi e vacanze in Svizzera. Svizzera Turismo ha il compito di attirare sia i visitatori indigeni sia i turisti stranieri. La sua attività si concentra essenzialmente sulla prospezione di mercati esteri. Le spese dei visitatori stranieri, considerate come esportazioni, hanno un importante effetto moltiplicatore sull'economia nazionale. Nel quadro della ripartizione dei compiti con le organizzazioni turistiche locali e regionali, Svizzera Turismo si occupa principalmente della prospezione di nuovi mercati e dei mercati lontani. Le sue attività sul mercato nazionale sono coordinate con i suoi partner.

Svizzera Turismo investe i mezzi della Confederazione nel marketing turistico di base, che è messo a disposizione dei settori economici dipendenti dal turismo e che comprende lo sviluppo del marchio, la prospezione dei mercati e l'informazione dei clienti. Le prestazioni e le cooperazioni specifiche sono invece fatturate alle cerchie interessate.

Svizzera Turismo svolge una funzione di consulenza nello sviluppo di prodotti commerciabili all'estero. Sul posto, sostiene i fornitori di servizi mettendo a loro disposizione i suoi canali di distribuzione e li aiuta a sviluppare nuove linee di prodotti. Nel settore dei sistemi elettronici di informazione e di prenotazione, che presenta un forte potenziale di risparmio sia dal lato dell'offerta sia da quello della domanda, Svizzera Turismo può aiutare i partner a migliorare la loro produttività.

Le attività di Svizzera Turismo sono essenzialmente finalizzate a completare l'iniziativa privata. Svizzera Turismo si concentra sulle prestazioni messe a disposizione nell'interesse della Svizzera non proposte in maniera paragonabile da fornitori privati che hanno interessi commerciali. Nel quadro dei suoi compiti legali e dei suoi

obiettivi, può fornire prestazioni di carattere commerciale, a condizione che tali prestazioni siano strettamente legate ai suoi compiti principali e che non comportino distorsioni della concorrenza.

3.3.2 Efficacia della promozione della piazza turistica svizzera

Svizzera Turismo è riuscita a posizionare con successo il marchio turistico «Svizzera» sui mercati internazionali. A tale scopo, da oltre un decennio ha adottato il fiore d'oro come emblema turistico della Svizzera. Il fiore d'oro simboleggia oggi valori quali «la Svizzera come meta di vacanze», la vicinanza con la natura, l'autenticità, la qualità ecc. Esso gode di grande notorietà, sia in Svizzera che all'estero.

Svizzera Turismo riunisce le numerose imprese e i numerosi settori dipendenti dal turismo attorno a un'unica immagine sui mercati e coordina questa presenza. La Svizzera può così presentarsi in modo organico e convincente sui mercati internazionali. Svizzera Turismo svolge con molto successo questo mandato di cooperazione e conta oggi circa 700 organizzazioni partner fra i suoi membri.

Nel campo tecnologico, Svizzera Turismo ricopre un'importante funzione direttiva per il turismo svizzero. Il suo ruolo d'avanguardia è particolarmente importante per consentire alla destinazione turistica svizzera di affrontare in modo efficace le sfide poste dal ritmo sfrenato del progresso tecnologico.

Svizzera Turismo dispone di un sistema integrato per valutare l'impatto della sua attività. Questo strumento permette di quantificare i pernottamenti e le cifre d'affari influenzate dall'organizzazione. Sviluppato in collaborazione con la SECO, esso consiste nell'individuare le principali fonti d'informazione che determinano la scelta della destinazione e dell'alloggio e quindi nel valutare l'impatto delle misure di marketing di Svizzera Turismo su queste fonti. Si può così misurare l'efficacia di alcune fonti d'informazione di un mercato moltiplicando il risultato per i fattori d'influenza, rilevati in modo empirico, delle misure di marketing di Svizzera Turismo.

Svizzera Turismo ha utilizzato questo modello per procedere a una valutazione dell'impatto della sua attività nell'anno turistico 2010. Dalle analisi effettuate risulta che, per circa il 17 per cento dei pernottamenti registrati in Svizzera nel settore alberghiero e paralberghiero, la scelta della destinazione e dell'alloggio è stata influenzata da Svizzera Turismo⁴¹. Ciò equivale a circa 12 milioni di pernottamenti all'anno, per una cifra d'affari di circa 2 miliardi di franchi.

Inoltre, la valutazione di Svizzera Turismo mostra che più il Paese di provenienza è lontano, più la sfera d'influenza dell'organizzazione è grande. In mercati come la Russia, la Cina, l'India e i Paesi del Golfo, il tasso d'impatto di Svizzera Turismo si avvicina al 30 per cento. Svizzera Turismo esercita un'influenza particolarmente importante sui «visitatori prima volta» inducendo circa un quarto dei loro pernottamenti.

⁴¹ Impatto comprendente gli effetti del programma d'impulso per il turismo svizzero nel semestre invernale 2009–2010.

Per combattere il crollo – di origine congiunturale – della domanda nel turismo svizzero, Svizzera Turismo ha lanciato un’iniziativa di marketing, per la stagione estiva 2009 e per quella invernale 2009–2010, sul mercato svizzero e sui tre principali mercati circostanti (Germania, Francia e Italia). A tale scopo, oltre ai contributi dei suoi partner, ha investito altri fondi federali dell’ammontare di 12 milioni di franchi, accordati nel quadro della seconda tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale adottate dalle Camere federali.

La valutazione del programma d’impulso a favore del turismo svizzero conferma che le operazioni supplementari di marketing di Svizzera Turismo hanno contribuito notevolmente ad attutire il calo della domanda. Per la stagione estiva 2009 e la stagione invernale 2009–2010, le attività di Svizzera Turismo hanno indotto circa 1,4 milioni di pernottamenti supplementari, pari a una cifra d’affari di quasi 400 milioni di franchi. Svizzera Turismo è così riuscita ad attenuare la flessione della domanda conseguente alla crisi economica e finanziaria.

3.3.3 Confronto internazionale

Da un confronto tra Svizzera Turismo e le organizzazioni nazionali di marketing turistico dei Paesi limitrofi emerge che il sostegno finanziario fornito alla promozione turistica nazionale è, in tutti i Paesi considerati, una pietra miliare della politica nazionale del turismo. Negli ultimi anni il budget di Svizzera Turismo si è situato nello stesso ordine di grandezza di quello dell’Ufficio nazionale austriaco del turismo (Österreich Werbung). Il budget dell’Ufficio nazionale tedesco del turismo (Deutsche Zentrale für Tourismus) è nettamente inferiore a quello di Svizzera Turismo, mentre il budget dell’Agenzia nazionale del turismo italiana è leggermente più elevato. L’Ufficio francese ATOUT France dispone invece di un budget molto più cospicuo. Tra il 2001 e il 2009 il budget di Svizzera Turismo è aumentato in una proporzione superiore rispetto alla media dei Paesi limitrofi. Questa evoluzione è stata possibile soprattutto grazie ai consistenti aumenti dei contributi federali.

3.3.4 Priorità per gli anni 2012–2015

Svizzera Turismo ha elaborato una strategia di crescita per il periodo 2012–2015. Essa intende, da un lato, consolidare la sua posizione sui mercati lontani in forte crescita e, dall’altro, sfruttare il potenziale dei mercati vicini attraverso campagne di marketing mirate. Per quanto concerne il primo obiettivo, Svizzera Turismo mira concretamente a intensificare la propria presenza sui mercati in crescita strategici di Cina, India, Russia, Paesi del Golfo, Polonia e Brasile. In merito al secondo obiettivo, Svizzera Turismo prevede in particolare di rafforzare la prospezione dei mercati vicini di Germania, Francia, Italia e Paesi Bassi attraverso attività di marketing mirate. In questi mercati, molto importanti per il turismo svizzero, Svizzera Turismo potrà contrastare con misure di marketing mirate il peggioramento della competitività dei prezzi del settore turistico svizzero dovuto alla debolezza dell’euro.

Con questa strategia di crescita, Svizzera Turismo intende assicurare al turismo svizzero la possibilità di trarre profitto dalla crescita mondiale del turismo. Gli obiettivi affidati alla strategia di crescita includono 800 000 pernottamenti supplementari influenzati, che corrispondono all’1 per cento circa dei pernottamenti annua-

li nel settore alberghiero e paralberghiero in Svizzera. Secondo le stime di Svizzera Turismo, la domanda supplementare dovrebbe generare una cifra d'affari di 240 milioni di franchi.

Al fine di adeguare il marketing turistico all'evoluzione del contesto e di massimizzare il suo impatto, Svizzera Turismo dal 2010 e fino al 2012 conduce un progetto denominato «Project Tomorrow» che riguarda il costante sviluppo della promozione della piazza turistica svizzera. Si potranno così creare condizioni ottimali per l'attuazione della strategia di crescita.

In vista del periodo di finanziamento 2012–2015, la convenzione sulle prestazioni conclusa tra la SECO e Svizzera Turismo, inizialmente limitata al periodo 2008–2011, sarà rinnovata nel 2011. Il ricorso a questo tipo di convenzione è risultato opportuno per regolare le modalità del mandato e l'esercizio, da parte della Confederazione, della sua funzione di sorveglianza.

Gli obiettivi e gli elementi della strategia di crescita per la piazza turistica svizzera approvata dal Consiglio federale nel giugno 2010 dovranno servire a orientare il mandato di Svizzera Turismo nella nuova convenzione sulle prestazioni per gli anni 2012–2015, che sarà riformulata in modo da integrare, tra l'altro, la tematica dello sviluppo sostenibile.

3.3.5 Decreto federale sulla concessione di un aiuto finanziario a Svizzera Turismo negli anni 2012–2015

Domanda di aiuti finanziari di Svizzera Turismo

Basandosi sull'articolo 6 della legge federale concernente Svizzera Turismo, la Confederazione sostiene le attività di Svizzera Turismo con un aiuto finanziario. Il limite di spesa («quadro finanziario») è definito ogni quattro anni mediante un decreto federale semplice.

Per gli anni 2012–2015 Svizzera Turismo chiede un aiuto finanziario federale per un totale di 227 milioni di franchi. Questo importo rappresenta un aumento di 36 milioni di franchi rispetto all'aiuto finanziario di 191 milioni di franchi accordato per il periodo 2008–2011.

I 36 milioni di franchi supplementari richiesti alla Confederazione serviranno all'attuazione della strategia di crescita. Questi fondi saranno destinati in parti uguali all'intensificazione della prospezione dei mercati in crescita strategici e allo sfruttamento del potenziale racchiuso nei mercati vicini.

Nel suo piano finanziario per gli anni 2012–2015, Svizzera Turismo parte dall'ipotesi che la quota della Confederazione sulle sue entrate per il periodo considerato rimarrà stabile al 60 per cento circa (cfr. figura 7). Le entrate dal marketing aumenteranno pressappoco allo stesso ritmo dell'aiuto della Confederazione. Per quanto concerne le uscite, i costi del marketing per gli anni 2012–2015, nettamente più elevati che per il periodo 2008–2011, si aggireranno attorno ai 61 milioni di franchi all'anno. Per gli anni 2012–2015 Svizzera Turismo prevede un aumento delle spese per il personale dovuto all'aumento dei costi derivanti dall'intensificazione della prospezione dei mercati in crescita strategici e all'inflazione elevata nei Paesi interessati.

Piano finanziario di Svizzera Turismo per gli anni 2012–2015

In milioni di franchi	2012	2013	2014	2015
Entrate				
Confederazione Svizzera	56,9	55,9	56,9	57,4
Altri contributi dei membri	2,4	2,5	2,7	2,8
Entrate dal marketing	24,7	26,4	25,7	27,0
Entrate dei partner strategici	8,0	8,2	8,5	9,0
Altri ricavi d'esercizio dal marketing	0,1	0,1	0,1	0,1
Entrate estranee all'esercizio	1,5	1,5	1,5	1,6
Totale	93,5	94,6	95,4	97,8
Uscite				
Spese per il marketing	61,8	61,5	60,9	61,7
Spese per il personale	25,7	27,0	28,4	29,8
Altre spese/diverse	4,2	4,2	4,2	4,3
Onere finanziario	0,1	0,1	0,2	0,2
Ammortamenti	0,6	0,6	0,6	0,6
Spese estranee all'esercizio	1,2	1,2	1,2	1,2
Totale	93,5	94,6	95,4	97,8

Parere del Consiglio federale

In passato, l'aiuto finanziario federale accordato a Svizzera Turismo è costantemente aumentato, passando da 35 milioni di franchi nel 2000 a 48 milioni di franchi nel 2010. In altre parole, il contributo annuo della Confederazione è aumentato di 13 milioni di franchi in dieci anni. Tenuto conto del rincaro medio in Svizzera che, se accumulato, ammonta nello stesso periodo al 9 per cento, un aumento di 3,2 milioni di franchi circa all'anno sarebbe stato giustificato. Anche considerando che, su importanti mercati esteri in cui Svizzera Turismo gestisce il marketing per il turismo svizzero, il rincaro è stato maggiore che nel nostro Paese, Svizzera Turismo ha comunque usufruito, tra il 2000 e il 2010, di un aumento sostanziale del contributo della Confederazione in termini reali.

Il Consiglio federale ritiene che, dopo diversi anni di aumento reale dell'aiuto accordato, la strategia di crescita presentata da Svizzera Turismo debba ora essere finanziata da una migliore produttività delle attività di marketing, un maggiore impegno delle cerchie interessate e una precisa definizione delle priorità. Negli ultimi anni Svizzera Turismo ha ottenuto incrementi di efficienza interni e deve proseguire su questa via.

In merito alla necessaria definizione delle priorità, il Consiglio federale ritiene che Svizzera Turismo debba concentrarsi sui suoi compiti fondamentali, e in particolare sulla prospezione dei mercati prioritari esteri e dei mercati in crescita strategici. Occorre rinunciare alle attività volte ad assicurare il posizionamento internazionale della Svizzera quale Paese turistico e del marchio «Svizzera» che, benché senza

dubbio auspicabili, non sono strettamente necessarie. Il piano finanziario allestito da Svizzera Turismo per gli anni 2012–2015 deve quindi essere adeguato, nel quadro di un esame dei compiti a cui si potrebbe rinunciare, alle possibilità finanziarie della Confederazione e dei partner.

Il Consiglio federale è consapevole della difficile situazione nella quale si trova il turismo svizzero a causa della forza del franco. Ha quindi deciso che i fondi federali accordati a Svizzera Turismo debbano essere aumentati a breve termine per finanziare un programma d'impulso 2011–2012. Per il 2011, il Consiglio federale chiede, nel quadro della prima aggiunta al preventivo 2011, un credito aggiuntivo non compensato di 12 milioni di franchi e un aumento della stessa entità del limite di spesa per gli anni 2008–2011. Il Consiglio federale ritiene che Svizzera Turismo debba anche disporre, per il 2012, di fondi federali supplementari dell'ammontare di 12 milioni di franchi per poter proseguire il programma d'impulso. Il preventivo 2012 e il limite di spesa per gli anni 2012–2015 devono essere modificati di conseguenza.

Proposta del Consiglio federale

Per gli anni 2012–2015, il Consiglio federale propone di accordare a Svizzera Turismo un limite di spesa di 187,3 milioni di franchi, ossia un contributo annuo medio di 43,8 milioni di franchi e, per il 2012, di 12 milioni di franchi per finanziare il programma d'impulso 2011–2012.

I fondi iscritti nel preventivo e nel piano finanziario tengono conto di un tasso di inflazione annuo dell'1,5 per cento. Il Consiglio federale propone che i mezzi supplementari che devono essere assegnati alla politica del turismo in seguito all'abrogazione del limite di durata della legge Innotour siano interamente compensati, nel periodo 2012–2015, da una riduzione dei mezzi accordati a Svizzera Turismo. Questa proposta comporta, per il periodo considerato, una diminuzione di 20 milioni di franchi dei fondi accordati a Svizzera Turismo nel preventivo e nel piano finanziario.

La Confederazione ha già fornito il suo contributo al rafforzamento del marketing turistico. Le finanze federali non le lasciano alcun margine di manovra per un aumento del suo aiuto finanziario. Il Consiglio federale ritiene che la riduzione di 15,7 milioni di franchi in termini nominali del limite di spesa per gli anni 2012–2015 rispetto a quello accordato per gli anni 2008–2011 sia sostenibile per Svizzera Turismo⁴².

Aspetti giuridici

Il contributo della Confederazione alla promozione della piazza turistica svizzera si fonda sull'articolo 103 della Costituzione federale⁴³, secondo cui la Confederazione può promuovere rami economici che, nonostante le misure di solidarietà che si possono ragionevolmente esigere da loro, non riescono ad assicurare la propria esistenza.

⁴² Questo confronto esclude i fondi federali supplementari per le misure di stabilizzazione congiunturale 2009–2010 (12 mio. fr.) e i fondi federali supplementari che servono a finanziare il programma d'impulso 2011–2012 (24 mio. fr.).

⁴³ RS 101

In seguito a un postulato⁴⁸ che chiedeva il rafforzamento del sistema e a un rapporto del Consiglio federale⁴⁹, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha lanciato un'iniziativa parlamentare che è sfociata nella legge federale del 6 ottobre 2006⁵⁰ sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese. Il nuovo sistema, entrato in vigore nel luglio 2007, contiene gli adeguamenti e i nuovi elementi seguenti:

- la partecipazione della Confederazione alle perdite delle organizzazioni di fideiussione è passata dal 50 o 60 per cento al 65 per cento;
- l'importo massimo delle fideiussioni è stato aumentato da 150 000 a 500 000 franchi;
- il contributo della Confederazione alle spese amministrative delle organizzazioni di fideiussione è passato da poco più di 200 000 franchi a 3 milioni di franchi all'anno;
- il numero delle organizzazioni di fideiussione riconosciute è stato ridotto da 11 a 4: la Coopérative romande de cautionnement – petites et moyennes entreprises (CRC-PME), la Cooperativa di fideiussione Mitte (BG Mitte), la Cooperativa di fideiussione della Svizzera orientale (OBTG) e la Cooperativa di fideiussione delle donne svizzere (SAFFA);
- per aiutare a ricapitalizzare le cooperative è stato previsto un credito quadro di 10 milioni di franchi, di cui sono stati finora utilizzati 8 milioni. La BG Mitte ha ottenuto un mutuo di grado posteriore di 7 milioni di franchi e la CRC-PME un altro di un milione;
- per finanziare le perdite su fideiussioni assunte dalla Confederazione per il periodo 2007–2010 è stato accordato un credito quadro di 30 milioni di franchi;
- la legge prescrive che il volume netto delle fideiussioni che fruiscono della copertura delle perdite da parte della Confederazione deve essere limitato a 600 milioni di franchi⁵¹. I fondi necessari sono iscritti nel preventivo e nel piano finanziario.

La fideiussione delle arti e mestieri è uno strumento ragionevole in quanto i fondi non sono versati secondo il principio della distribuzione generalizzata, ma sono accordati caso per caso dopo un esame approfondito. Resta tuttavia uno strumento di nicchia, tanto più che solo un numero ristretto di imprese vi fanno ricorso. Oggi il loro numero ammonta a circa 1 600 su un totale di circa 260 000 microimprese (1–9 dipendenti) dell'economia di mercato.

Oltre alla fideiussione delle arti e mestieri esiste, con la legge federale del 25 giugno 1976⁵², uno strumento per la concessione di fideiussioni e di contributi sui costi di interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali. Nonostante l'estensione del suo campo d'applicazione in seguito all'entrata in vigore della Nuova politica regio-

⁴⁸ Postulato 99.3577

⁴⁹ Rapporto del Consiglio federale sul riesame e sul potenziamento della fideiussione delle arti e mestieri del 2.7.2003 (in tedesco e francese).

⁵⁰ RS **951.25**

⁵¹ Art. 8 cpv. 2 della legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese (RS **951.25**).

⁵² RS **901.2**

nale (NPR) nel 2008, il numero delle fideiussioni accordate nelle regioni montane negli ultimi anni è fortemente diminuito. Allo stesso tempo, l'importo massimo previsto per una fideiussione è passato da 150 000 a 500 000 franchi, il che rende ampiamente superflua una regolamentazione separata per le fideiussioni nelle regioni montane. Il numero delle fideiussioni accordate nelle regioni montane, che negli anni 80 e 90 oscillava tra 50 e 60 all'anno, ammonta ormai soltanto a circa 6 all'anno (2008 e 2009). Ciò ha indotto il Consiglio federale a proporre l'abrogazione di questa legge nel quadro del programma di consolidamento 2012–2013⁵³, come aveva preannunciato nel suo parere del 10 marzo 2006 concernente il rapporto del 15 novembre 2005 della CET-N sull'iniziativa parlamentare per l'esame e il potenziamento della fideiussione a favore delle arti e mestieri.

4.2.2 Efficacia del sistema di fideiussione delle arti e mestieri

L'istituzione del nuovo sistema, nel luglio 2007, ha permesso di superare l'obiettivo minimo di raddoppio del volume delle fideiussioni definito dal Consiglio federale nel 2006.

Figura 8

	2005	2006	Luglio 2007	2007*	2008*	2009*	Giugno 2010
Volume delle fideiussioni (mio. fr.)	109,4	94,0	86,5	97,4	148,2	186,9	200,8
Numero di fideiussioni	1 904	1 692	–	1 384	1 408	1 594	1 634

* Con l'entrata in vigore del nuovo sistema di fideiussione delle arti e mestieri, nel giugno 2007, sono ormai prese in considerazione solo le quattro organizzazioni di fideiussione riconosciute (CRC-PME, BG Mitte, OBTG e SAFFA).

Nel quadro di una valutazione esterna⁵⁴, sono stati interpellati i principali attori del nuovo sistema di fideiussione nonché i clienti degli istituti di fideiussione e sono stati analizzati alcuni casi di perdite. La valutazione conclude che il nuovo sistema ha permesso di rafforzare la fiducia dei diretti interessati, e in particolare delle banche. È inoltre stato possibile raggiungere in breve tempo gli obiettivi quantitativi fissati e più che raddoppiare il volume delle fideiussioni. A livello di sistema globale, vi è invece un potenziale di miglioramento per quanto riguarda la collaborazione e il coordinamento tra le cooperative di fideiussione, che dovrebbe peraltro consentire di facilitare il compito di direzione assunto dalla SECO. Oggi le cooperative di fideiussione non agiscono come un'entità unica e non si considerano parte integrante del sistema fideiussorio.

Gli autori della valutazione precisano anche che è difficile quantificare gli effetti economici dello strumento della fideiussione in termini di posti di lavoro creati o di

⁵³ FF 2010 6213

⁵⁴ *Evaluation des gewerblichen Bürgschaftswesens 2007–2010, Schlussbericht*, ottobre 2010.

valore aggiunto. Un'analisi dei dossier mostra infatti che è praticamente impossibile determinare in che misura la fideiussione abbia permesso la realizzazione del progetto poiché spesso intervengono anche altri crediti bancari.

Benché le cooperative adottino un approccio simile nella selezione dei dossier, la politica commerciale praticata varia considerevolmente da una cooperativa all'altra. I Cantoni sono fortemente impegnati nella CRC-PME, di cui forniscono la totalità del capitale azionario, mentre ciò non avviene per le altre cooperative. La CRC-PME ha inoltre delegato un ampio potere decisionale alle sue antenne regionali, che accordano direttamente le fideiussioni; ciò sembra contrario allo spirito della riforma del 2007, che intendeva concentrare le strutture e uniformare i processi. Questo aspetto è stato rilevato nella procedura di riconoscimento e ha contribuito nel contempo a consolidare la volontà di ottimizzazione. La valutazione ha mostrato che i processi non sono ancora sufficientemente unificati e che, per tale motivo, occorre sottoporre questa pratica a un nuovo esame.

Nonostante tutto, il sistema di fideiussione delle arti e mestieri in linea di massima ha dato buoni risultati, anche se è necessario consolidarlo. In sostanza, gli autori della valutazione raccomandano alla Confederazione, e più precisamente alla SECO, di non accontentarsi di criteri quantitativi ma di introdurre anche criteri qualitativi per i rischi e le perdite.

4.2.3 Confronto internazionale

I confronti effettuati dall'OCSE indicano che quasi tutti i Paesi membri dispongono di un sistema di fideiussione a favore delle PMI. La Svizzera si colloca nel gruppo di Paesi in cui questo strumento è poco sviluppato. Un confronto più approfondito è tuttavia difficilmente attuabile dal momento che gli strumenti di fideiussione variano considerevolmente da un Paese all'altro. Anche i costi per gli enti pubblici sono difficili da valutare, tanto più che le perdite intervengono spesso a distanza di tempo.

Gli studi avviati dall'OCSE in seguito alla crisi finanziaria mostrano che il finanziamento delle PMI in Svizzera non ha incontrato le stesse difficoltà osservate a livello internazionale. Questo spiega perché la Svizzera è uno dei pochi Paesi a non avere sviluppato i propri strumenti di fideiussione in questa circostanza. Per la Confederazione è estremamente importante osservare l'evoluzione della situazione. La SECO ha pertanto partecipato a un progetto pilota dell'OCSE che intendeva rendere paragonabili le statistiche nazionali in materia di finanziamento delle imprese confrontando la situazione dei crediti delle PMI di diversi Paesi con l'aiuto di vari indicatori. I risultati di questo studio pilota, presentati nel novembre 2010, confermano in particolare che la Svizzera ha superato la crisi finanziaria meglio di altri Paesi dell'OCSE.

4.2.4 Priorità per gli anni 2012–2015

Il sistema di fideiussione delle arti e mestieri dovrà essere ottimizzato nel corso della prossima legislatura in base ai risultati della valutazione di ottobre 2010. Si riscontra un potenziale di miglioramento, tra l'altro, nell'ambito dell'uniformazione delle strutture e di una collaborazione e un coordinamento più stretti tra le cooperative di fideiussione, che permetteranno anche alla SECO di ricoprire meglio la propria

funzione di direzione e di sorveglianza. È necessario elaborare una nuova convenzione sulle prestazioni che, oltre agli obiettivi in termini di volume, contenga anche direttive in materia di politica dei rischi. L'attuazione delle raccomandazioni della valutazione non richiede alcuna modifica delle basi legali.

La base legale relativa al finanziamento della fideiussione delle arti e mestieri deve invece essere leggermente adeguata per motivi di tecnica finanziaria. Lo strumento del credito quadro è stato introdotto nel 2006 in base all'articolo 8 capoverso 1 lettera a della legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese allo scopo di controllare e di limitare le perdite su fideiussioni nel nuovo sistema. Questo credito quadro, dell'ammontare di 30 milioni di franchi, è stato accordato per un periodo di quattro anni (2007–2010) per coprire le perdite risultanti da impegni di una durata da otto a dieci anni. Considerato che gli impegni della Confederazione per la copertura delle perdite derivano direttamente dalla citata legge federale e non dalla conclusione di impegni espliciti della Confederazione, questo credito quadro riveste solo un'importanza secondaria e, dal punto di vista della legislazione finanziaria, non è indispensabile. Inoltre, il capoverso 2 dell'articolo summenzionato fissa a 600 milioni di franchi il volume netto delle fideiussioni che fruiscono della copertura delle perdite secondo l'articolo 6 capoverso 1. Di conseguenza, il rischio finanziario per la Confederazione è limitato. Oltre al fatto che la SECO non conclude impegni espliciti, questo è un altro argomento che depono a favore dell'eliminazione del credito quadro a partire dal 2012. Il Consiglio federale propone pertanto di eliminare questo strumento a partire dal 2012 e di abrogare la base legale rappresentata dall'articolo 8 capoverso 1 lettera a.

Il credito quadro di 30 milioni di franchi per il periodo 2007–2010 è bastato a coprire gli impegni presi durante questo periodo. Nel quadro del messaggio concernente il preventivo per il 2011 è stato chiesto al Parlamento di prolungare la durata del credito di un anno, fino alla fine del 2011. In tal modo il finanziamento della partecipazione alle perdite potrà essere garantito fino alla fine del 2011 con l'aiuto di un credito quadro, conformemente alle prescrizioni ancora in vigore.

Il Parlamento continuerà a stanziare di anno in anno i fondi per il finanziamento delle perdite su fideiussioni nel quadro dei lavori ordinari per l'allestimento del preventivo. Il piano finanziario 2012–2014 e la stima per il 2015 prevedono 52 milioni di franchi a tale scopo per gli anni 2012–2015. Anche se in seguito all'aumento del volume degli impegni vi è da attendersi a lungo termine una crescita delle perdite su fideiussioni, il Consiglio federale ritiene che gli importi iscritti nel piano finanziario siano sufficienti a finanziare il consolidamento del sistema. In tale contesto, non appare opportuno aumentare la partecipazione alle spese amministrative oltre gli attuali 3 milioni di franchi. La possibilità di accordare mutui di grado posteriore è prevista dalla legge, ma il Consiglio federale non reputa attualmente necessario richiedere un nuovo credito quadro a tale scopo.

Preventivo e piano finanziario della fideiussione delle arti e mestieri 2011–2015*

In milioni di franchi	2011	2012	2013	2014	2015
Fideiussione delle arti e mestieri	12,4	12,6	12,9	13,1	13,4
Fideiussioni nelle regioni montane secondo il programma di consolidamento 2012–2013	2,8	1,0	0,9	0,7	0,5

* Il piano finanziario attuale copre gli anni 2012–2014. Riguardo al piano finanziario per il 2015, si tratta di una stima.

4.2.5 Modifica della legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese

Il Consiglio federale è dell'avviso che il nuovo sistema di fideiussione delle arti e mestieri abbia raggiunto gli obiettivi quantitativi fissati e che occorra ora rafforzarne l'efficacia ottimizzando le interazioni tra i diversi attori (cooperative di fideiussione riconosciute, Cooperativa svizzera di fideiussione per l'artigianato, Confederazione e Cantoni). Alla luce delle considerazioni formulate nel numero 4.2.4, risulta necessaria una modifica della legge (abrogazione dell'art. 8 cpv. 1 lett. a). La volontà del Consiglio federale di rendere il sistema più efficace non necessita di ulteriori adeguamenti. Considerato che si tratta soltanto di una modifica marginale del contenuto della legge senza incidenza sull'attuazione dello strumento, l'organizzazione di una procedura di consultazione appare superflua.

4.3 Governo elettronico a favore delle PMI: decreto di finanziamento

Lo sgravio amministrativo costituisce, parallelamente al finanziamento delle imprese in generale e alla fideiussione delle arti e mestieri in particolare, una componente indispensabile della politica della Confederazione a favore delle PMI. Semplificando le procedure di autorizzazione, di richiesta e di notifica si può ridurre in buona parte la burocrazia. La domanda di servizi amministrativi elettronici negli ambienti economici è particolarmente elevata. Non si tratta soltanto di digitalizzare le procedure, ma anche di semplificarle e di orientarle maggiormente alla clientela. Il governo elettronico rappresenta pertanto per il Consiglio federale un pilastro essenziale della politica di crescita.

4.3.1 Obiettivi e compiti del governo elettronico

Il governo elettronico rappresenta un mezzo efficace per ridurre l'onere amministrativo delle imprese e per aumentare la produttività delle amministrazioni pubbliche. Il

portale PMI (www.pmi.admin.ch), lanciato nel 2001, è stato uno dei primi prodotti di governo elettronico, e inizialmente era destinato all'informazione delle imprese. Le informazioni disponibili si sono progressivamente arricchite. È stato inoltre istituito uno sportello elettronico per consentire di creare un'impresa online. Il riscontro molto positivo dell'economia e dell'Amministrazione ha indotto a sviluppare altri progetti e ha convinto il Consiglio federale ad aumentare i fondi previsti a tale scopo da circa un milione di franchi nel 2007 a 2,5 milioni di franchi all'anno. Tali misure sono state integrate nella vasta strategia della Confederazione in materia di governo elettronico.

La strategia svizzera di governo elettronico (*e-government*) approvata dal Consiglio federale il 24 gennaio 2007 persegue i seguenti obiettivi: (1) l'economia disbriga elettronicamente le relazioni con le autorità; (2) le autorità modernizzano i loro processi e comunicano elettronicamente tra di loro; (3) la popolazione può sbrigare elettronicamente le principali operazioni con le autorità, ossia quelle frequenti o quelle che comportano un grande dispendio. I seguenti progetti sviluppati a favore delle PMI rappresentano 3 dei 45 progetti prioritari riconosciuti nel quadro della strategia del Consiglio federale:

- il portale PMI, che offre informazioni adeguate alle esigenze delle PMI e propone loro tutti i link sulle transazioni online;
- Reference eGov, un progetto che consiste nel mettere a disposizione dei Cantoni, dei Comuni e degli Uffici federali un'infrastruttura e metodi per pubblicare i moduli elettronici;
- SuisseID, il primo certificato di identificazione elettronico standardizzato in Svizzera che consente una firma elettronica giuridicamente vincolante nonché un'autenticazione sicura.

Il progetto SuisseID ha potuto essere integrato nella terza tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale approvata dal Parlamento nell'autunno 2009. Un credito di 17 milioni di franchi è stato sbloccato per incoraggiare gli utenti, mediante sussidi, ad acquistare una SuisseID, e raggiungere così rapidamente la massa critica di utenti. Inoltre, il budget del governo elettronico per le PMI è stato aumentato di 4 milioni di franchi per la realizzazione della SuisseID. Il progetto si articola in tre parti: (1) la definizione dello standard per la tessera/la chiave di identificazione; (2) la preparazione delle interfacce tra la SuisseID e le varie banche dati concernenti le imprese e le professioni riconosciute (avvocati, notai ecc.); (3) le misure di comunicazione per far conoscere la SuisseID presso le imprese e i moltiplicatori. La vendita della SuisseID da parte di quattro fornitori (tre privati e l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione) ha preso il via come previsto nel maggio 2010. Gli acquirenti hanno potuto riscuotere il sussidio di 65 franchi per il tramite del portale cashback messo a disposizione, che ha rappresentato la prima utilizzazione pratica di questa chiave.

Il progetto Reference eGov sostiene i Cantoni e i Comuni nello sviluppo dei loro siti Internet. Alcuni servizi sono analizzati, discussi e rimodellati in collaborazione con le persone coinvolte. Ne risultano una descrizione strutturata delle prestazioni e i relativi moduli di ordinazione. Questi due elementi sono registrati in una banca dati di riferimento e in seguito vengono messi a disposizione delle amministrazioni interessate. Ogni regione pilota decide quali contenuti riprendere e integrare nella sua offerta online. Questo progetto offre quindi un'opportunità concreta di profilarsi come amministrazione moderna, che propone un servizio alla clientela 24 ore su 24,

e di promuovere efficacemente l'attrattiva della piazza economica. Le operazioni amministrative devono essere rese più flessibili e agevolate affinché le imprese e i privati possano sottoporre le loro richieste e le loro ordinazioni per via elettronica. Questo obiettivo presuppone l'armonizzazione, sulla base di standard riconosciuti, di tutta una serie di interfacce e contenuti.

I contatti regolari instaurati con l'economia privata hanno mostrato che le esigenze delle imprese vanno oltre i semplici scambi con l'amministrazione pubblica. Accanto alle attività che sono state sviluppate in modo coordinato dai vari Dipartimenti nel quadro della strategia della Confederazione in materia di società dell'informazione, il nostro Paese attua due strategie in questo ambito: la strategia in materia di sanità elettronica (*e-health*) e la strategia in materia di governo elettronico (*e-government*) concernente le relazioni tra gli enti pubblici e i cittadini o le imprese. Come rilevato da rappresentanti dell'economia privata, manca una strategia globale di governo elettronico che includa anche le relazioni tra le imprese stesse. Alla luce di questa constatazione, il DFE ha lanciato un altro progetto denominato «E-Economy». Nel secondo semestre 2010 è stato creato un organo di sostegno con rappresentanti dell'economia ed è stato lanciato uno studio per situare la Svizzera in questo ambito rispetto agli altri Paesi.

4.3.2 Efficacia del governo elettronico

Attualmente il portale PMI è l'unico che offra un'esperienza sufficiente per giudicare l'efficacia delle misure. Il progetto Reference eGov ha iniziato a svilupparsi solo alla fine del 2008 e SuisseID è stata avviata, di fatto, solo nell'inverno 2009. Riguardo a questo portale, una valutazione dell'Università di San Gallo⁵⁵ giunge alla conclusione che circa la metà delle imprese fruitrici possono risparmiare tempo grazie alle informazioni disponibili sul portale. La cerchia di utenti dello sportello per la creazione delle imprese è relativamente ristretta. Tuttavia, questo portale resta innanzitutto un progetto pilota per applicazioni affini del settore delle transazioni. Nell'ambito del governo elettronico occorre, da un lato, concentrarsi sull'offerta di informazioni di qualità e, dall'altro, puntare a sviluppare transazioni di cui può beneficiare un numero elevato di utenti. Queste possibilità di transazione sono molto apprezzate dalle imprese poiché consentono un effettivo risparmio di tempo.

L'introduzione della SuisseID si è rivelata un successo. Alla fine del 2010 le SuisseID in uso e quelle acquistate dalle imprese per i loro collaboratori o i loro clienti hanno raggiunto le 271 000 unità. Il vero e proprio impiego avverrà nel 2011, in quanto si devono dapprima adeguare le applicazioni e i portali web. La SuisseID potrà essere utilizzata a partire dal 2011 per l'IVA e per il programma Amministrazione del settore agricolo (ASA). Un passo decisivo è stato compiuto nel 2010 con l'adeguamento di applicazioni esistenti e lo sviluppo di nuove applicazioni. Il settore delle TIC stima che gli investimenti resi possibili ammontano a diversi milioni di franchi. L'introduzione della SuisseID sarà valutata insieme alle altre misure di stabilizzazione congiunturale. La vendita della SuisseID ha fruttato ai fornitori circa 40 milioni di franchi.

⁵⁵ Lukas Summermatter, Andrea Cristuzzi, Dominik Rohrer, *Evaluation von E-Government-Angeboten*, Istituto dei servizi pubblici e del turismo dell'Università di San Gallo, settembre 2009.

Per misurare i progressi nell'attuazione del programma di governo elettronico in Svizzera, l'Organo strategia informatica della Confederazione (OSIC) rileva regolarmente diverse basi d'informazione e le mette a disposizione degli organi direttivi. Queste fonti informano sul grado di realizzazione dei progetti prioritari in base ai dati ottenuti due volte all'anno mediante un'indagine diretta presso le organizzazioni incaricate dell'attuazione. D'altra parte, su mandato dell'OSIC, della SECO e della Cancelleria federale, vengono regolarmente condotti studi che permettono di stilare un bilancio della situazione sul governo elettronico presso i cittadini, gli ambienti economici e l'Amministrazione. L'ultima indagine condotta presso il settore privato nel 2009 ha mostrato che il 79 per cento delle imprese interpellate erano soddisfatte o molto soddisfatte delle offerte di governo elettronico dell'Amministrazione.

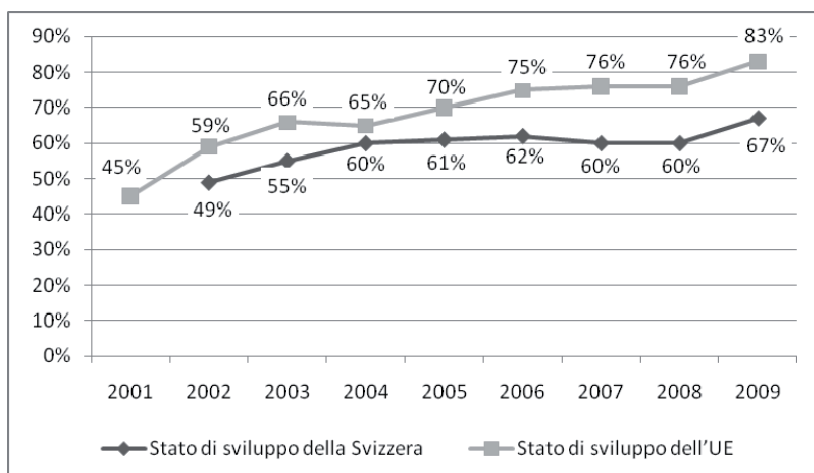
4.3.3 Confronto internazionale

Nel confronto internazionale la Svizzera è ben piazzata per quanto riguarda l'infrastruttura delle TIC e le condizioni quadro. A livello di imprese, l'utilizzo di Internet è superiore alla media e la quota di accesso a banda larga è elevata.

Lo studio dell'UE in materia di governo elettronico, che mette a confronto essenzialmente la disponibilità e lo stato di sviluppo di 20 servizi specifici nei Paesi europei, tende tuttavia a collocare la Svizzera al di sotto della media. Questo risultato è dovuto alla diversa disponibilità dei servizi secondo i Cantoni e allo stato di sviluppo che, nel nostro Paese, in parte per motivi giuridici, consente raramente di raggiungere lo stadio più avanzato, ossia transazioni elettroniche senza interruzioni e completamente automatiche.

Figura 10

Stato di sviluppo dell'offerta online nel confronto europeo (benchmarking eEurope)



Le misure di governo elettronico rientrano nei compiti usuali dell'Amministrazione; l'articolo 8 capoverso 2 della legge del 21 marzo 1997⁵⁶ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) stabilisce che il Consiglio federale «aumenta l'efficienza dell'Amministrazione federale e ne incoraggia le capacità d'innovazione». Il primo mandato del Consiglio federale è stato assegnato al DFE in occasione della pubblicazione del rapporto del 18 settembre 2000⁵⁷ concernente la promozione della creazione di nuove imprese. Le risorse finanziarie sono state stanziare dal Consiglio federale in concomitanza con il preventivo 2001. Il rapporto del Consiglio federale dell'8 giugno 2007⁵⁸ sulla politica della Confederazione a favore delle piccole e medie imprese ha stilato un bilancio sulle azioni intraprese. In quest'occasione il Consiglio federale ha approvato un credito quadro per il periodo 2008–2011 che prevede un budget annuo di 2,5 milioni di franchi, pari a oltre il doppio rispetto alla legislatura precedente.

Il successo del lancio della SuisseID ha evidenziato la debolezza d'interfacciamento tra la SuisseID, i computer/portatili e le applicazioni. Finora tutte le parti coinvolte nei processi di commercio elettronico si sono focalizzate sulla sicurezza della loro sfera d'influenza e non hanno pensato alla sicurezza nella sua globalità. Per premunirsi al meglio contro le minacce future per il governo elettronico o l'economia elettronica, è indispensabile comprendere la sicurezza nel suo insieme, emanare raccomandazioni e adottare apposite misure. Il grafico seguente mostra i diversi processi e i possibili vettori di attacco. Grazie a una comunicazione adeguata tra le diverse parti coinvolte nel processo, le anomalie (attacchi) possono essere individuati e sradicati a uno stadio precoce. Il rapporto in risposta al postulato Walker⁵⁹ prevedeva già la realizzazione della firma elettronica, del numero d'identificazione delle imprese (UID) e lo sviluppo di piazze economiche virtuali sicure. Le prime due misure sono state concretizzate. Nei prossimi anni, la sicurezza del trasferimento dei dati elettronici sarà una questione prioritaria.

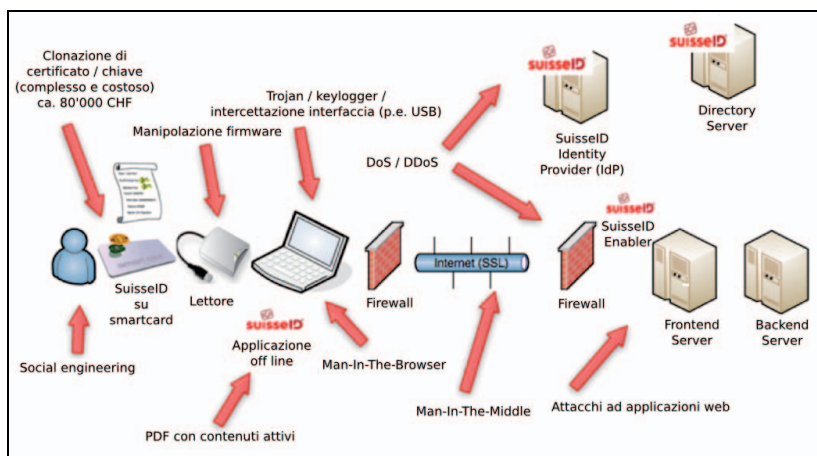
⁵⁶ RS **172.010**

⁵⁷ FF **2000** 4829

⁵⁸ FF **2007** 5313

⁵⁹ FF **2007** 5313 spec. 5394

Vettori di attacco nei processi di commercio elettronico



La strategia definita dal Consiglio federale persegue un approccio decentralizzato: spetta agli stessi responsabili dei diversi progetti prioritari assicurare il finanziamento dei loro progetti. Il Consiglio federale ritiene che non sia opportuno modificare questa strategia. È pertanto necessario continuare a prevedere un finanziamento per i progetti di governo elettronico.

4.3.5 Decreto federale sul finanziamento delle attività di governo elettronico delle piccole e medie imprese negli anni 2012–2015

Proposta del Consiglio federale

Nel quadro del presente messaggio, il Consiglio federale propone un credito quadro di 13,1 milioni di franchi, che rappresenta un aumento rispetto alla legislatura attuale (credito di 10,2 mio. fr.). L'infrastruttura necessaria per i progetti di governo elettronico è disponibile e rappresenta solo una minima parte dell'onere finanziario d'esercizio. Le principali spese risultano dalla preparazione dei contenuti e dall'elaborazione dei progetti, dei processi e delle istruzioni. In quest'ambito sono necessari mezzi supplementari.

Preventivo e piano finanziario del governo elettronico 2011–2015*

In milioni di franchi	2011	2012	2013	2014	2015
	2,4	3,2	3,3	3,3	3,4

* Il piano finanziario attuale riguarda gli anni 2012–2014. Per quanto riguarda il piano finanziario per il 2015, si tratta di una stima.

Per poter dirigere in modo ottimale questi ambiziosi progetti di governo elettronico è indispensabile poter disporre, all'interno, di sufficienti risorse umane. Con il credito quadro 2008–2011, il Consiglio federale ha autorizzato il finanziamento di due posti mediante questo credito. Considerato il crescente fabbisogno, l'effettivo del personale è stato portato a 4,5 posti per il 2010–2011. Dal momento che diversi importanti progetti non sono terminati, il Consiglio federale propone di mantenere per la prossima legislatura questi 4,5 posti di durata determinata. Il Consiglio federale ritiene che tra alcuni anni questi posti potranno essere ridotti.

Motivazione del Consiglio federale

Oltre al proseguimento del progetto di portale PMI, questo credito consentirà di terminare il progetto Reference eGov e di trasferire progressivamente la responsabilità dei relativi compiti ai Cantoni e agli altri partner. Occorre dedicarsi a nuovi progetti (come la SuisseID) e alla problematica della sicurezza dell'economia e dell'amministrazione elettroniche. A tale riguardo, la collaborazione con l'economia (partenariato pubblico-privato) può, con un onere relativamente modesto, portare grandi vantaggi all'economia della Rete (amministrazione, economia e sanità elettroniche). Anche il programma E-Economy sviluppato con l'economia privata richiederà un maggiore impegno. Per concludere, vi è da aggiungere che è importante sviluppare la comunicazione relativa ai progetti prioritari di grande rilevanza per le imprese. Si constata che le soluzioni tecniche introdotte (ad es. trasmissione dei dati salariali) non sono sufficientemente utilizzate dalle imprese, le quali ne ignorano spesso l'esistenza. Per sfruttare meglio questo potenziale inutilizzato sono necessari maggiori sforzi e investimenti supplementari.

A parte la gestione del portale PMI, che è diventato un «prodotto di base», gli altri programmi saranno valutati nel corso della prossima legislatura.

Aspetti giuridici

Il decreto federale sul finanziamento delle attività di governo elettronico delle piccole e medie imprese negli anni 2012–2015 si fonda sulla legge del 21 marzo 1997⁶⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione. L'articolo 8 capoverso 2 stabilisce che il Consiglio federale aumenta l'efficienza dell'Amministrazione federale e ne incoraggia le capacità d'innovazione.

⁶⁰ RS 172.010

5 **Politica regionale**

5.1 **Basi strategiche**

La Nuova politica regionale (NPR) ha come obiettivo di migliorare la competitività delle regioni. La stagnazione della crescita a livello regionale, che si manifesta in un'offerta insufficiente di posti di lavoro competitivi, è stata identificata come la principale sfida per le regioni destinatarie della NPR, siano esse regioni montane, aree rurali o zone di confine. Per questo motivo la Confederazione, nel quadro della NPR, intende incentivare la crescita migliorando i fattori di insediamento regionali. Nei sistemi competitivi di valore aggiunto, aspetti quali i fattori di insediamento «rigidi», come ad esempio le infrastrutture legate all'economia o la disponibilità di lavoratori altamente qualificati, che possono essere quantificati, assumono un'importanza crescente. Ciò vale però anche per i fattori di insediamento «morbidi» come l'accesso alle conoscenze e le reti di imprese.

La NPR è, ai sensi della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC), un compito comune di Confederazione e Cantoni; essa è attuata mediante convenzioni di programma concluse tra le due parti. La Confederazione ha il compito di definire insieme ai Cantoni gli obiettivi e le strategie di questi ultimi e di mettere a loro disposizione crediti globali. La responsabilità dell'attuazione operativa spetta invece ai Cantoni.

5.2 **Modifica del decreto di finanziamento**

5.2.1 **Bilancio della situazione**

La NPR costituisce un cambio di paradigma rispetto alla politica regionale che è stata praticata per oltre 30 anni fino al 2007. Essa mira a influenzare lo sviluppo strutturale e, quindi, lo sviluppo economico a lungo termine dei Cantoni e delle regioni. La legge, entrata in vigore il 1° gennaio 2008, si trova ancora allo stadio di attuazione iniziale.

A causa del necessario periodo di rodaggio, una parte importante dei progetti lanciati dai Cantoni nel corso degli ultimi tre anni è confluita nei lavori preliminari in vista dello sviluppo di piazze regionali competitive. Alcune organizzazioni regionali consolidate, ad esempio, sono state fuse in nuove strutture nelle quali non soltanto i Comuni, ma anche le imprese private, sono chiamati a sviluppare l'attrattiva delle loro regioni. È stata inoltre avviata tutta una serie di progetti concreti e tangibili, il cui elenco è proposto nel sito www.regiosuisse.ch, la piattaforma nazionale della NPR.

Rendere attrattive le regioni in funzione di iniziative economiche senza promuovere al contempo singole imprese in concorrenza fra di loro rappresenta indubbiamente una grande sfida. Tuttavia, la varietà e il numero crescente di programmi, iniziative e progetti dei Cantoni dimostrano che le possibilità e i potenziali in materia di sviluppo delle piazze economiche regionali sono stati riconosciuti. Il fatto che i Cantoni debbano contribuire finanziariamente in misura equivalente alla Confederazione è la prova che le iniziative sviluppate sono frutto di una forte convinzione e non della disponibilità di fondi federali.

Esiste già oggi un decreto federale che permette nuovi conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale. Altri conferimenti dell'ammontare di 53,8 milioni di franchi sono previsti per gli anni 2012–2015 (piano finanziario 2012–2014, stima per il 2015)⁶¹.

Con l'articolo 12 della legge federale sulla politica regionale si è deciso di mantenere lo strumento degli sgravi sull'imposta federale diretta. Il 1° gennaio 2008, il Consiglio federale ha deciso di limitare questo strumento di sostegno alle 30 regioni meno sviluppate. Queste ultime si estendono su undici Cantoni e riguardano il 10,1 per cento della popolazione totale della Svizzera. Le regioni escluse hanno usufruito di un periodo di transizione di tre anni, durante i quali erano consentiti sgravi fino a un massimo del 50 per cento. Con la conclusione del periodo di transizione, il 31 dicembre 2010, la riduzione del perimetro spaziale di due terzi, e quindi al 10,1 per cento della popolazione, è stata interamente completata.

5.2.2 Modifica del decreto federale concernente ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale

Il decreto federale concernente ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale ha permesso al servizio responsabile dell'esecuzione della NPR di finanziare mediante i conferimenti del Fondo al massimo due posti per quattro anni a partire dal 2008. La fase introduttiva della NPR si estenderà per altri quattro anni dopo il 2012. In materia di obiettivi e di incentivi, la NPR costituisce un cambiamento di paradigma, verso il quale tutti i partner interessati devono orientarsi ancora meglio. Nel quadro della NPC è stato introdotto uno strumento totalmente nuovo sotto forma di convenzioni di programma; la NPR svolge un ruolo di pioniera nella loro applicazione e per istituire tutte le misure previste sarà necessario più tempo dei quattro anni inizialmente previsti⁶². Anche all'interno della Confederazione i primi anni di attuazione delle convenzioni di programma hanno comportato un lavoro di coordinamento supplementare (gruppi per lo scambio di esperienze, controlli speciali della CDF ecc.). In vista della valutazione del primo programma pluriennale dovrà essere elaborato un concetto di valutazione per il 2013.

La concretizzazione delle misure di accompagnamento previste dall'articolo 13 della legge federale sulla politica regionale è stata avviata. Per poter giungere a risultati concreti, si dovrà tuttavia dapprima rafforzare ulteriormente la cooperazione con diverse politiche settoriali importanti sul piano strategico.

Spetterà inoltre soprattutto alla SECO esaminare, in base alle conclusioni delle valutazioni effettuate, possibili varianti per integrare le grandi città nel raggio d'intervento della NPR.

In ultima analisi, l'introduzione della NPR richiederà il proseguimento di questi lavori iniziali nel corso della legislatura 2012–2015. Di conseguenza, per poter condurre a buon fine questi lavori preparatori, è indispensabile prevedere i due equivalenti a tempo pieno a carico del Fondo per lo sviluppo regionale per altri quattro anni. A tale scopo è necessaria una modifica dell'articolo 2 del decreto

⁶¹ FF 2007 6007

⁶² Controllo federale delle finanze (CDF): *Umsetzung der Programmvereinbarungen bei der NFA. Querschnittsprüfung durchgeführt bei Bundesamt für Kultur, Bundesamt für Landwirtschaft, Bundesamt für Umwelt, SECO, Swisstopo*, 2009, pag. 13.

federale del 26 settembre 2007⁶³ concernente ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale.

Art. 2 cpv. 2 (nuovo)

Il finanziamento di due posti al massimo a carico della rubrica di credito A2310.0421 è prorogato per quattro anni.

Aspetti giuridici

La base legale della modifica del decreto federale concernente ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale è costituita dalla legge federale del 6 ottobre 2006⁶⁴ sulla politica regionale. Secondo l'articolo 22 capoverso 1 di tale legge, per ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale, l'Assemblea federale stabilisce, mediante decreto federale semplice, un limite di spesa limitato a un periodo di otto anni.

6 Ripercussioni del messaggio

Il presente messaggio propone cinque decreti di finanziamento per diversi strumenti di promozione della piazza economica della Confederazione per gli anni 2012–2015 e la modifica di un decreto di finanziamento in vigore. Questi decreti federali non hanno effetto regolatore o normativo. I decreti di finanziamento proposti si fondano su leggi vigenti, eccetto il decreto federale sul finanziamento della promozione dell'innovazione, della collaborazione e dello sviluppo delle conoscenze nel turismo negli anni 2012–2015.

Le ripercussioni della nuova legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo sono esposte nel numero 3.2.4. Le modifiche della legge federale che completa temporaneamente le prestazioni assicurative dell'assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni e della legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fidejussioni alle piccole e medie imprese non hanno particolari ripercussioni nel quadro del presente messaggio.

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

6.1.1 Ripercussioni finanziarie

L'importo totale proposto nel presente messaggio per il periodo 2012–2015 ammonta a 315,8 milioni di franchi.

⁶³ FF 2007 6807

⁶⁴ RS 901.0

Figura 13

In milioni di franchi	Limite di spesa 2008–2011 ¹	Proposta 2012–2015	Piano finanziario 2012–2015 ²	Differenza proposta/ limite di spesa	Differenza proposta / piano finanziario
Promozione delle esportazioni	68,0	75,0	69,0	7,0	6,0 ⁴
Promozione della piazza economica	17,5	20,4	13,6	2,9	6,8 ⁴
Innotour ³	21,0	20,0	20,0	-1,0	-
Svizzera Turismo ³	191,0	187,3 ⁵	175,3	-3,7	12,0
Governo elettronico	10,0	13,1	10,0	3,1	3,1
Totale	307,5	315,8	287,9	8,3	27,9
IVA ⁴					-7,6
Incidenza sul budget					20,3

¹ Dati senza misure di stabilizzazione 2009–2010 e senza programma d’impulso 2011–2012. Crediti accordati nel quadro delle misure di stabilizzazione 2009–2010: 35 milioni di franchi per la promozione delle esportazioni; 12 milioni di franchi per Svizzera Turismo. Governo elettronico: 4 milioni di franchi per lo sviluppo di SuisseID e 17 milioni di franchi di sussidi per l’acquisto di SuisseID. Credito accordato nel quadro del programma d’impulso 2011–2012: 12 milioni di franchi per Svizzera Turismo (credito supplementare 2011).

² Piano finanziario per gli anni 2012–2014 e stime per il 2015.

³ Le spese supplementari derivanti dal proseguimento di Innotour saranno compensate per gli anni 2012–2015 da una riduzione del limite di spesa e dei crediti iscritti nel preventivo e nel piano finanziario di Svizzera Turismo (cfr. n. 3.1.3 e 3.3.5).

⁴ Compresi aumenti senza incidenza sul budget derivanti dal nuovo assoggettamento dell’Osec all’IVA: 6 milioni di franchi circa per la promozione delle esportazioni + 1,6 milioni di franchi circa per la promozione della piazza economica = 7,6 milioni di franchi.

⁵ Inclusi 12 milioni di franchi per il programma d’impulso 2011–2012 (credito quadro 2012–2015).

6.1.2 Ripercussioni sull’effettivo del personale

Il presente messaggio non propone alcun nuovo posto. Tuttavia, l’attuazione delle misure previste per gli anni 2012–2015 richiede la creazione dei seguenti posti a carico dei crediti per beni e servizi:

Ambiti interessati	Posti previste per 2012–2015	Confronto posti per 2008–2011
Decreto federale sul finanziamento della promozione dell'innovazione, della collaborazione e dello sviluppo delle conoscenze nel turismo negli anni 2012–2015 (n. 3.2.4.1)	100 %	100 %
Decreto federale sul finanziamento delle attività di governo elettronico delle piccole e medie imprese 2012–2015 (n. 4.3.5)	450 %	450 %
Modifica del decreto federale concernente ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale (n. 5.2.2)	200 %	200 %
Totale Direzione della promozione della piazza economica SECO	750 %	750 %

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

I decreti proposti nel quadro del presente messaggio non hanno alcuna ripercussione diretta sulle finanze o sugli effettivi del personale dei Cantoni e dei Comuni.

6.3 Collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni

Le misure e gli strumenti proposti nel presente messaggio richiedono una collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. In ultima analisi, la promozione della piazza economica è un compito comune. Affinché sia efficace, non deve essere imposta ai Cantoni dalla Confederazione, ma presuppone uno stretto coordinamento con i servizi di promozione della piazza economica dei Cantoni.

I principali strumenti della Confederazione volti alla promozione della piazza economica – promozione delle esportazioni, assicurazione contro i rischi delle esportazioni, fideiussione delle arti e mestieri, governo elettronico – non sono concepiti per regioni specifiche, ma hanno una portata nazionale. Tutti i Cantoni beneficiano allo stesso modo degli sforzi compiuti dalla Confederazione in questi ambiti. Finora non è stata riscontrata alcuna particolare esigenza di coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni ed è probabile che in futuro non sarà necessario un intervento in tal senso. Si osserva tuttavia che una buona collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nell'ambito del governo elettronico o dello sgravio amministrativo diventa un fattore sempre più importante.

Per contro, i settori della promozione della piazza economica, della politica del turismo e della politica regionale richiedono uno stretto coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni. La promozione della piazza economica è coordinata dal gruppo di lavoro «Promozione dell'immagine nazionale», presieduto da un membro della Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP) e in cui siedono rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e dell'Osec. Per quanto

concerne i progetti Innoutour, i Cantoni interessati sono consultati prima di qualsiasi decisione di aiuto finanziario. Svizzera Turismo collabora strettamente con le organizzazioni turistiche cantonali, regionali e locali. In materia di politica regionale, il coordinamento è assicurato da una stretta collaborazione con ogni Cantone, ma anche a livello multilaterale per il tramite della Conferenza dei servizi cantonali incaricati della politica regionale. La CDEP ha conferito un mandato a questa conferenza per concordare con la Confederazione l'attuazione e lo sviluppo della NPR.

Alcuni importanti settori della promozione della piazza economica della Confederazione sono affidati a organizzazioni terze vicine al mercato che hanno firmato convenzioni sulle prestazioni (ad es. l'Osec per la promozione delle esportazioni e la promozione della piazza economica o Svizzera Turismo per il marketing turistico). Le convenzioni sulle prestazioni stabiliscono che queste organizzazioni devono garantire il coordinamento con partner efficienti e interessati a cooperare a livello (semi-) statale o privato.

In materia di promozione della piazza economica, il coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni funziona più o meno bene a seconda degli ambiti. Negli ambiti della politica del turismo e della NPR, ad esempio, la cooperazione sembra ben consolidata. Per quanto riguarda la promozione della piazza economica, invece, il coordinamento resta una sfida. In effetti, quando si tratta dell'insediamento di imprese, i Cantoni sono spesso in concorrenza fra loro (cfr. n. 2.3).

6.4 Ripercussioni per l'economia

Conformemente al principio di sussidiarietà, la promozione delle esportazioni si limita a prestazioni di interesse generale che il mercato non offre per mancanza di interesse commerciale. Queste prestazioni includono le informazioni liberamente accessibili sulla piattaforma Internet, la consulenza di base (fornitura di informazioni di base, strutturazione dei problemi, informazioni sui mercati dei Paesi considerati), ma anche importanti elementi del marketing all'estero (partecipazione comune alle fiere in nuovi mercati emergenti). Le PMI, in particolare, spesso non dispongono delle risorse umane necessarie per procurarsi questo tipo di informazioni con i propri mezzi. La promozione delle esportazioni aiuta le PMI a evitare gli errori e consente loro di sondare nuovi mercati in tempi rapidi e a costi ridotti.

La *promozione della piazza economica* svizzera all'estero va a beneficio di tutti e non è possibile esigere un contributo finanziario adeguato da ognuno (problema dei «fruitori clandestini»). La promozione della piazza economica costituisce quindi un *bene pubblico*. Essa spetta alla Confederazione, in quanto i Cantoni non possono assumere questo compito su scala nazionale visti e considerati i loro interessi particolari e la loro situazione di concorrenza reciproca.

Una *politica del turismo* è utile sotto diversi aspetti. Vivere in un Paese turistico che vanta una natura e un ambiente incontaminati e infrastrutture turistiche ben sviluppate rappresenta un privilegio. Gli abitanti delle regioni montane e periferiche beneficiano in particolar modo di questa politica. La promozione del turismo va a vantaggio di tutta l'economia nazionale e contribuisce in particolare a proteggere le regioni la cui economia è minacciata. Nelle regioni montane e periferiche, il turismo svolge spesso un ruolo trainante. In questo ambito, i beni pubblici quali la natura e il paes-

saggio, le località e le città, così come il loro sfruttamento e la loro commercializzazione, sono di cruciale importanza.

La revisione totale della legge federale *che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo (Innotour)* favorirà la dinamica di rinnovo delle strutture e rafforzerà la crescita del turismo svizzero. Innotour deve contribuire a semplificare le strutture, a sviluppare nuove offerte e a migliorare la formazione del personale. Nella nostra economia moderna, una condizione essenziale della competitività risiede nel costante miglioramento di prodotti, servizi e processi ottenuto grazie all'innovazione.

Secondo stime passate della Confederazione, lo sgravio amministrativo delle PMI ottenuto con il *governo elettronico* corrisponde a circa 23,1 milioni di ore di lavoro. Questo calcolo comprende i risparmi di tempo realizzati grazie alla trasmissione elettronica dei dati salariali (5 ore/mese per 300 000 imprese), all'introduzione di un numero unico d'identificazione delle imprese (½ ora/mese per 250 000 imprese), alla rapida ricerca di moduli elettronici (progetto Reference eGov, ½ ora/mese per 300 000 imprese) e alle informazioni di miglior qualità sul portale PMI (valutazione dell'Università di San Gallo) (½ ora/mese per 300 000 imprese).

Per gli imprenditori, lo sgravio risulta dalla registrazione elettronica dei dati a partire da applicazioni esistenti dell'impresa, dalla loro elaborazione senza intervento manuale e dalla loro trasmissione elettronica. Allo stesso tempo, questa elaborazione elettronica diretta dei dati, grazie all'eliminazione dei cambiamenti di supporti, consente di realizzare risparmi altrettanto importanti dal punto di vista amministrativo.

Il risparmio di 23,1 milioni di ore non produttive non può che accrescere l'efficienza delle imprese e ridurre i costi di produzione. L'attrattiva della piazza economica svizzera ne risulta rafforzata in quanto l'impresa che intende insediarsi può aumentare la propria produttività grazie a questo sgravio dell'onere amministrativo.

Gli strumenti elettronici, tuttavia, non sono sufficientemente conosciuti e pertanto il loro utilizzo deve essere incoraggiato. Più il numero delle PMI che vi fanno ricorso aumenta, maggiore è il beneficio che può risultarne.

Con il sistema di *fideiussione delle arti e mestieri*, le PMI beneficiano di un migliore accesso ai capitali esteri. Considerato che la fideiussione delle arti e mestieri deve rispettare i principi generali dell'economia di mercato, occorre evitare che essa provochi distorsioni della concorrenza o che favorisca il mantenimento di una struttura inadeguata. Benché le banche non assumano più direttamente il rischio nella concessione di crediti garantiti, esse mantengono una parte di responsabilità legata all'esame delle domande di credito.

Il progetto relativo alla promozione della piazza economica 2012–2015, compreso il limite di spesa e i crediti d'impegno, è stato preannunciato nel messaggio sul programma di legislatura 2007–2011⁶⁵ come oggetto incluso nelle grandi linee. Esso è confermato nel decreto federale del 18 settembre 2008⁶⁶ sul programma di legislatura 2007–2011.

8 Aspetti giuridici

8.1 Basi legali

Il messaggio comprende tre disegni di legge (una nuova legge federale e modifiche di due leggi federali in vigore) e sei decreti federali (cinque nuovi decreti di finanziamento e la modifica di un decreto di finanziamento in vigore).

Le basi costituzionali e giuridiche sono espone insieme al rispettivo strumento.

8.2 Assoggettamento al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obbligatorietà generale nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

Questa disposizione si applica a tutti i decreti federali proposti nel presente messaggio, ad eccezione della modifica del decreto federale concernente ulteriori conferimenti al Fondo per lo sviluppo regionale.

8.3 Rispetto dei principi della legge sui sussidi

La conformità alla legge sui sussidi per quanto concerne la legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo e il corrispondente decreto di finanziamento per gli anni 2012–2015 è esposta nel numero 3.2.6.

In base ai principi della nuova gestione pubblica, le modalità relative alla concessione di sussidi per la promozione delle esportazioni, la promozione della piazza economica e la promozione della piazza turistica sono disciplinate nelle convenzioni sulle prestazioni. Queste ultime sono concluse per il periodo 2012–2015 tra la Confederazione e l'Osec per quanto riguarda la promozione delle esportazioni e la promozione della piazza economica e tra la Confederazione e Svizzera Turismo per quanto riguarda la promozione della piazza turistica. Come menzionato sopra in merito all'efficacia dei diversi strumenti, le convenzioni sulle prestazioni sono

⁶⁵ FF 2008 597

⁶⁶ FF 2008 7469

risultate efficaci per precisare il mandato assegnato e per garantire la funzione di sorveglianza della Confederazione.

I decreti federali e le modifiche di legge non hanno alcuna ripercussione sul contenuto delle disposizioni relative ai sussidi.

8.4 Delega di competenze legislative

Non è prevista alcuna delega di competenze legislative.

