



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia DFE

Segreteria di Stato dell'economia SECO

Direzione per la promozione della piazza economica
Politica a favore delle PMI

Rapporto del Dipartimento federale dell'economia

Agevolazioni fiscali in applicazione della politica regionale: delimitazione delle zone di applicazione

Berna, dicembre 2011

Indice

Introduzione	3
1 Quadro teorico della determinazione delle zone di applicazione.....	4
1.1 Basi legali	4
1.2 Criteri di determinazione secondo l'ordinanza del Consiglio federale.....	4
1.3 Il modello del Credit Suisse.....	5
1.4 Lo studio Infrac	7
1.5 Conclusioni concernenti la metodologia	8
2 Le zone di applicazione dall'entrata in vigore della NPR.....	8
2.1 Zone di applicazione e regime transitorio.....	8
2.2 Aggiornamento del modello del CS e zone di applicazione a partire dal 1° gennaio 2011	9
2.3 Valutazione della NPR e futuro adeguamento della delimitazione	10
2.4 Statistiche delle domande	11
3 Confronto internazionale.....	12
3.1 Zone d'aiuto a finalità regionale dell'Unione europea	12
3.2 Confronto Svizzera – Unione europea	13
4 Conclusione	14
5 Allegato	15
5.1 Allegati.....	15
5.2 Citazioni.....	15
5.3 Glossario	15
Figure	
Figura 1: Indicatore dello sviluppo regionale (ISR)	6
Figura 2: Regioni potenzialmente beneficiarie di aiuti in % della popolazione svizzera	7
Figura 3: Zone di applicazione e zone transitorie.....	9
Figura 4: Decisioni pronunciate dal 1° gennaio 2002 da gruppi di Cantoni secondo il perimetro di applicazione	11
Figura 5: Decisioni pronunciate nel periodo transitorio, secondo il “tipo” di zone.....	11

Introduzione

Nell'ambito del progetto di nuova politica regionale (NPR) posto in consultazione nel 2004, il Consiglio federale aveva proposto di rinunciare agli aiuti diretti alle imprese previsti dal decreto in favore delle zone di rilancio economico (decreto Bonny).

Il 6 ottobre 2006, approvando la nuova legge federale sulla politica regionale, il Parlamento ha deciso di rinnovare le agevolazioni fiscali a livello federale. Con decisione del 28 novembre 2007 il Consiglio federale ha approvato le ordinanze d'esecuzione e ha fissato l'entrata in vigore della NPR al 1° gennaio 2008.

Le disposizioni di applicazione delle agevolazioni fiscali sono oggetto di un'ordinanza approvata dal Consiglio federale. La delimitazione delle zone beneficiarie è invece oggetto di un'ordinanza del Dipartimento federale dell'economia.

Con l'entrata in vigore della NPR, il DFE ha ridefinito il perimetro di applicazione delle agevolazioni fiscali. L'estensione delle regioni beneficiarie è stata considerevolmente ridotta. Per le regioni scartate è stata prevista una soluzione transitoria di una durata di tre anni. Nel periodo 2002¹ - 2011 il perimetro delle zone beneficiarie ha seguito un'evoluzione in tre fasi:

- zone di rilancio economico del decreto Bonny fino al 31 dicembre 2007;
- periodo transitorio dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2010;
- zone di applicazione della NPR a partire dal 1° gennaio 2011.

L'ordinanza del Consiglio federale prevede, all'articolo 11, che *“ogni quattro anni il DFE presenta al Consiglio federale un rapporto concernente la definizione delle zone di applicazione”*. Il DFE presenta quest'anno (2011) il rapporto per la prima volta.

L'analisi si articola in tre capitoli. Il primo capitolo è dedicato al quadro teorico. Dall'enumerazione degli articoli di legge e dei criteri di determinazione dettagliati si passa alla presentazione del modello di delimitazione utilizzato come base per la definizione delle zone di applicazione. Il secondo capitolo si concentra sulla presentazione del perimetro delle zone beneficiarie dall'entrata in vigore della NPR. Prima di presentare l'incidenza della redistribuzione geografica sul numero di progetti sostenuti, questo capitolo espone i risultati dell'aggiornamento del modello di delimitazione realizzato nel 2010 e illustra le basi della futura valutazione della NPR. Infine, il terzo capitolo affronta la questione della delimitazione rispetto alle zone d'aiuto a finalità regionale dell'UE.

¹ Anno dell'entrata in vigore del perimetro valido fino all'introduzione della NPR, il 1° gennaio 2008.

1 Quadro teorico della determinazione delle zone di applicazione

1.1 Basi legali

La legge federale sulla politica regionale (RS 901.0, in seguito LF NPR, rif. 1), basata sull'articolo 103 della Costituzione federale, prevede, all'articolo 12 capoverso 1, la possibilità per la Confederazione di *“concedere sgravi sull'imposta federale diretta”*. Il capoverso 3 di questo articolo affida inoltre al Consiglio federale il compito di *“stabilire, consultati i Cantoni, le zone in cui le imprese possono beneficiare di tali sgravi”*.

L'applicazione dell'articolo 12 LF NPR è precisata da due ordinanze:

- l'ordinanza del Consiglio federale concernente la concessione di agevolazioni fiscali in applicazione della politica regionale (RS 901.022, in seguito l'ordinanza del Consiglio federale, rif. 2);
- l'ordinanza del Dipartimento federale dell'economia sulla determinazione delle zone di applicazione in materia di agevolazioni fiscali (RS 901.022.1, in seguito ordinanza del DFE, rif. 3).

L'ordinanza del Consiglio federale delega la competenza in materia di delimitazione al DFE che, secondo l'articolo 3 capoverso 1, *“determina le zone di applicazione conformemente ai criteri di cui all'articolo 2 previa consultazione dei Cantoni”*.

Il DFE elabora quindi una proposta di delimitazione che considera fattori strutturali e criteri relativi al mercato del lavoro conformemente all'articolo 2 dell'ordinanza del Consiglio federale. In base all'articolo 3 capoverso 2 di tale ordinanza, le regioni che dispongono del potenziale necessario per compensare con le proprie forze le disparità e le evoluzioni negative sono escluse. Gli articoli 2 e 3 dell'ordinanza del Consiglio federale sono precisati al punto 1.2 seguente.

La proposta di delimitazione è posta in consultazione presso i Cantoni. I riscontri di questi ultimi sono presi in considerazione nell'ambito della delimitazione definitiva. La lista dettagliata delle zone beneficiarie per Cantone è riportata all'articolo 1 dell'ordinanza del DFE.

1.2 Criteri di determinazione secondo l'ordinanza del Consiglio federale

I criteri utilizzati per definire una regione come zona di applicazione sono definiti all'articolo 2 e all'articolo 3 capoverso 2 dell'ordinanza del Consiglio federale.

Ai sensi dell'articolo 2, una zona di applicazione è costituita da *“un gruppo di Comuni contigui che sono legati tra loro dalla struttura economica e dal mercato del lavoro e che soddisfano i seguenti criteri:*

- a. esiste un bisogno particolare di adeguamento strutturale, segnatamente a causa di un'evoluzione della popolazione inferiore alla media nazionale, di un livello di reddito nettamente inferiore alla media nazionale e di una parte dell'attività industriale nettamente superiore a tale media;*
- b. la disoccupazione media è nettamente superiore alla media nazionale;*
- c. il numero degli impieghi ha segnato un'evoluzione nettamente più sfavorevole rispetto alla media nazionale; o*

- d. *chiari segnali mostrano che le condizioni di cui alle lettere b e c saranno adempiute a breve scadenza, in particolare che le prospettive di evoluzione dei principali settori economici e delle principali imprese sono sfavorevoli.*

I criteri a - c devono essere soddisfatti in modo cumulativo.

L'analisi della debolezza strutturale prende in considerazione, oltre allo stato, anche il potenziale di sviluppo di una regione. Così, secondo l'articolo 3 capoverso 2, *“le zone il cui reddito supera nettamente la media nazionale o che data la loro elevata centralità dispongono di un potenziale di sviluppo particolare non possono essere definite dal DFE zone di applicazione”.*

In pratica la delimitazione è quindi basata su una procedura in due fasi. Le zone che soddisfano le condizioni dell'articolo 3 capoverso 2 dell'ordinanza del Consiglio federale sono scartate in base a un criterio di esclusione. Nella seconda fase la sostenibilità è accordata in base a criteri di promozione derivanti dall'articolo 2.

1.3 Il modello del Credit Suisse

Nell'ambito dei lavori preparatori effettuati nel 2007 in vista dell'entrata in vigore della NPR, il DFE ha affidato al servizio di analisi regionale del Credit Suisse² (in seguito CS) il mandato di esaminare i criteri fissati dalla base legale e di formulare proposte per migliorare il processo di valutazione che porta alla definizione delle zone di applicazione. L'obiettivo del DFE era di fondare la delimitazione su un modello oggettivo che consentisse di tradurre in modo trasparente i criteri dell'articolo 2 e dell'articolo 3 capoverso 2 dell'ordinanza del Consiglio federale.

Nel suo esame (rif. 4)³ il CS è giunto alla conclusione che una revisione dell'ordinanza del Consiglio federale non era necessaria in quanto i criteri menzionati all'articolo 2 e all'articolo 3 capoverso 2 erano a suo giudizio adeguati alla determinazione delle zone beneficiarie. La valutazione del metodo di delimitazione applicato dal DFE ha invece evidenziato alcune lacune nella scelta degli indicatori e nel procedimento di attuazione⁴.

Partendo dalle lacune identificate, il CS ha sviluppato una procedura di delimitazione sistematica, comprendente una vasta gamma di indicatori, dei periodi rappresentativi, e un'analisi dei valori standardizzati. Le regioni di mobilità spaziale (MS⁵) sono utilizzate come

² Oltre al CS, la SECO ha invitato la Comunità di studi per la pianificazione del territorio della scuola politecnica di Losanna (CEAT) e l'Istituto dei servizi pubblici e del turismo dell'Università di San Gallo (IDT) a presentare un'offerta. La CEAT e l'IDT non disponevano però delle risorse sufficienti per eseguire il mandato.

³ Credit Suisse Economic Research, “Zones économiques en redéploiement - Evaluation et révision des critères de délimitation, Rapport final”, maggio 2007. Questo rapporto è stato pubblicato sul sito Internet della SECO: <http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00494/index.html?lang=it>

⁴ Si fa riferimento in particolare alla scelta relativamente limitata di indicatori, al ricorso a date fisse per la rilevazione dei dati e all'indicizzazione delle variabili in rapporto ai valori della media svizzera, che permette di constatare se un'evoluzione è inferiore o superiore rispetto alla tendenza nazionale generale, ma che non tiene conto della dispersione di un indicatore. La presentazione e la valutazione del vecchio metodo di delimitazione figurano alle pagine 3 - 5 del rapporto del CS.

⁵ Le regioni MS, create nel 1982 nell'ambito di un progetto di ricerca sulla mobilità spaziale (PNR5) a partire dalle regioni di montagna e dalle regioni di pianificazione del territorio, si caratterizzano per una certa omogeneità spaziale e si presentano come piccoli bacini d'impiego con un orientamento funzionale verso i centri regionali. La Svizzera conta in totale 106 regioni MS. Alcune di queste regioni si estendono oltre i confini cantonali.

unità di misura fondamentale delle zone beneficiarie. Da un punto di vista economico, queste regioni costituiscono infatti delle entità più coerenti dei confini istituzionali (Cantoni, Comuni).

Il modello di delimitazione proposto dal CS prevede quattro fasi. Innanzitutto, elimina i principali centri economici (principio della NPR) in base a un indicatore di centralità economica (fondato sul reddito per abitante e sul valore aggiunto per persona attiva), e poi le regioni che dispongono di un potenziale elevato grazie a condizioni quadro favorevoli (misurate in funzione dell'accessibilità con i mezzi di trasporto e dell'onere fiscale per le persone fisiche e giuridiche). Le regioni restanti sono in seguito classificate in funzione della loro debolezza strutturale tramite un indicatore sintetico dello sviluppo regionale (ISR), calcolato a partire da un ampio ventaglio di indicatori relativi agli ambiti "evoluzione economica e demografica" e "disoccupazione e reddito". Le variabili utilizzate dal CS per il calcolo di ogni indicatore sono state scelte in modo da coprire gli ambiti attinenti del mutamento e della debolezza strutturale (cfr. **Figura 1**).

Figura 1: Indicatore dello sviluppo regionale (ISR)

Indicatori	Variabili	Coefficiente ponderazione
Evoluzione demografica	Evoluzione demografica	0.10
	Evoluzione del rapporto delle persone anziane	0.05
	Tasso di migrazione	0.10
Sviluppo economico	Evoluzione dell'occupazione	0.20
	Valore aggiunto per persona attiva	0.10
	Tasso di creazione di imprese	0.10
Redditi	Reddito netto per abitante	0.10
	Evoluzione del reddito netto	0.10
Disoccupazione	Tasso di disoccupazione	0.05
	Evoluzione del tasso di disoccupazione	0.10

Le regioni con un ISR superiore alla media svizzera sono scartate. Il gruppo delle regioni strutturalmente debole (ISR inferiore alla media svizzera) è quindi diviso in tre sottogruppi (variante minima, media e massima) in funzione di valori soglia definiti in base alla ripartizione normale standard (curva di Gauss). Nell'ultima fase dell'analisi vengono eliminate le regioni rurali o periferiche che presentano uno scarso potenziale industriale e servizi affini alla produzione⁶. L'obiettivo è di concentrarsi sulle regioni interessate dal mutamento strutturale per la loro vocazione industriale e che dispongono di una base per il loro futuro sviluppo. Quest'ultima fase ha condotto alla sottrazione di 12 regioni MS, essenzialmente di montagna e a vocazione turistica, dalla cerchia delle regioni strutturalmente deboli⁷.

⁶ Secondo il CS, una regione presenta un punto forte nell'industria e/o nei servizi forniti alle imprese se il suo tasso d'occupazione nei settori attinenti è superiore alla media nazionale.

⁷ Si tratta delle regioni MS seguenti: Schanfigg, Vallée di Goms, Engadina bassa, Davos, Leuk, Surselva, Oberland-Ost, Saanen/Obersimmental, Alta Engadina, Domleschg/Hinterrhein, Yverdon e Briga.

Le diverse varianti che ne risultano sono presentate qui di seguito (cfr. **Figura 2**). A ognuna di esse corrisponde una riduzione del perimetro fissato con la delimitazione in vigore fino al 31 dicembre 2007, che includeva il 27% della popolazione.

Figura 2: Regioni potenzialmente beneficiarie di aiuti in % della popolazione svizzera

Varianti	Totale	Senza regioni poco industriali	Prima del 2008 (*)
Minima	5.8%	4.4%	27%
Media	10.1%	7.9%	
Massima	18.9%	15.6%	

(*) Delimitazione secondo l'ordinanza del 12 giugno 2002 sulla determinazione delle zone di rilancio economico (RU 2007 6907)

1.4 Lo studio Infrac

Nel corso della consultazione dei Cantoni effettuata all'inizio del secondo semestre 2007 e del dibattito politico che ne è seguito, l'analisi del CS ha suscitato forti critiche da parte dei Cantoni scartati dal nuovo perimetro (cfr. punto 2.1), fra cui in particolare il Cantone di Friburgo. I principali rimproveri rivolti al modello del CS riguardavano:

- La scarsa trasparenza di alcune variabili utilizzate, quali l'accessibilità o il valore aggiunto per persona attiva risultanti da uno sviluppo proprio del CS. Secondo le critiche espresse, il modello dovrebbe limitarsi all'utilizzo di variabili attinte alla statistica ufficiale messa a disposizione dall'Ufficio federale di statistica (UST).
- La scelta di utilizzare come indicatore del reddito il reddito netto (reddito soggetto all'imposta federale diretta)⁸ per abitante e non il reddito cantonale per abitante.
- La sovrponderazione dei fattori demografici rispetto al reddito.
- L'assenza del settore agricolo tra gli indicatori.

In risposta a queste critiche, la SECO ha incaricato la società Infrac di Zurigo di procedere a un esame critico del modello del CS alla luce del caso friburghese. Lo studio Infrac⁹ avalla a grandi linee l'analisi del CS per quanto concerne il Cantone di Friburgo e conferma la scelta degli indicatori considerati dal modello del CS. Infrac ritiene che sarebbe stato tutt'al più possibile attribuire un'importanza leggermente maggiore all'indicatore del valore aggiunto. Considerate le critiche formulate dai Cantoni in merito a questo indicatore (cfr. critica qui sotto), sembra tuttavia poco opportuno aumentare la sua ponderazione nell'ISR. Infrac conferma anche la decisione del CS di utilizzare come indicatore del reddito il reddito netto e non il reddito cantonale. In effetti, quest'ultimo suscita molti interrogativi, per cui dal 2005 l'UST ha deciso di cessare la sua pubblicazione. In ultima analisi, Infrac ritiene che né il reddito netto né il reddito cantonale permettano di rilevare la ricchezza effettivamente creata da una regione. La stima della produzione economica di un Cantone o di una regione richiede il ricorso a indicatori complementari della prosperità economica. In assenza di

⁸ Il reddito netto per abitante è composto dal reddito imponibile e dalle deduzioni elencate. Il reddito cantonale risulta dalla ripartizione del reddito nazionale della Svizzera in base alle chiavi di ripartizione.

⁹ Infrac, "Abgrenzung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete, Studie zum Kanton Freiburg", novembre 2009

statistiche regionali ufficiali¹⁰, Infras sostiene la decisione del CS di utilizzare l'indicatore del valore aggiunto per ogni impiego sviluppato con i propri servizi.

1.5 Conclusioni concernenti la metodologia

Il perimetro definito dal DFE con l'entrata in vigore della NPR raggruppa le 30 regioni MS strutturalmente più deboli corrispondenti alla variante media del modello del CS, senza escludere le regioni "poco industriali" (quarta fase del modello del CS). Questa variante, che rappresenta poco più del 10% della popolazione svizzera, implica una netta riduzione rispetto al perimetro del decreto Bonny.

Questa decisione perseguiva la volontà politica di togliere dall'area di applicazione le zone vicine ai grandi agglomerati che hanno vissuto uno sviluppo economico favorevole. Si voleva inoltre tenere conto del miglioramento della fiscalità delle imprese a livello globale.

Il DFE ha invece deciso di rinunciare alla quarta fase del modello del CS che mira a eliminare dalla cerchia delle regioni potenzialmente sostenibili quelle che non presentano punti forti nell'industria e/o i servizi forniti alle imprese. Il DFE ritiene che spetti alle imprese decidere quali regioni - tra le 30 regioni MS strutturalmente deboli determinate dalle tre fasi precedenti del modello del CS - presentano un interesse per la realizzazione del loro progetto. In futuro si potrà stabilire se le regioni escluse dalla quarta fase del progetto siano effettivamente delle zone prive di potenziale per l'introduzione di progetti che potrebbero beneficiare di un'agevolazione fiscale nell'ambito della NPR. Questa operazione avrebbe inoltre comportato una diminuzione ancora più significativa (7,9%) del perimetro, destinata a ridurre ancora di più la sua accettabilità da parte dei Cantoni.

L'allegato 1 presenta il modello finale considerato dal DFE.

2 Le zone di applicazione dall'entrata in vigore della NPR

2.1 Zone di applicazione e regime transitorio

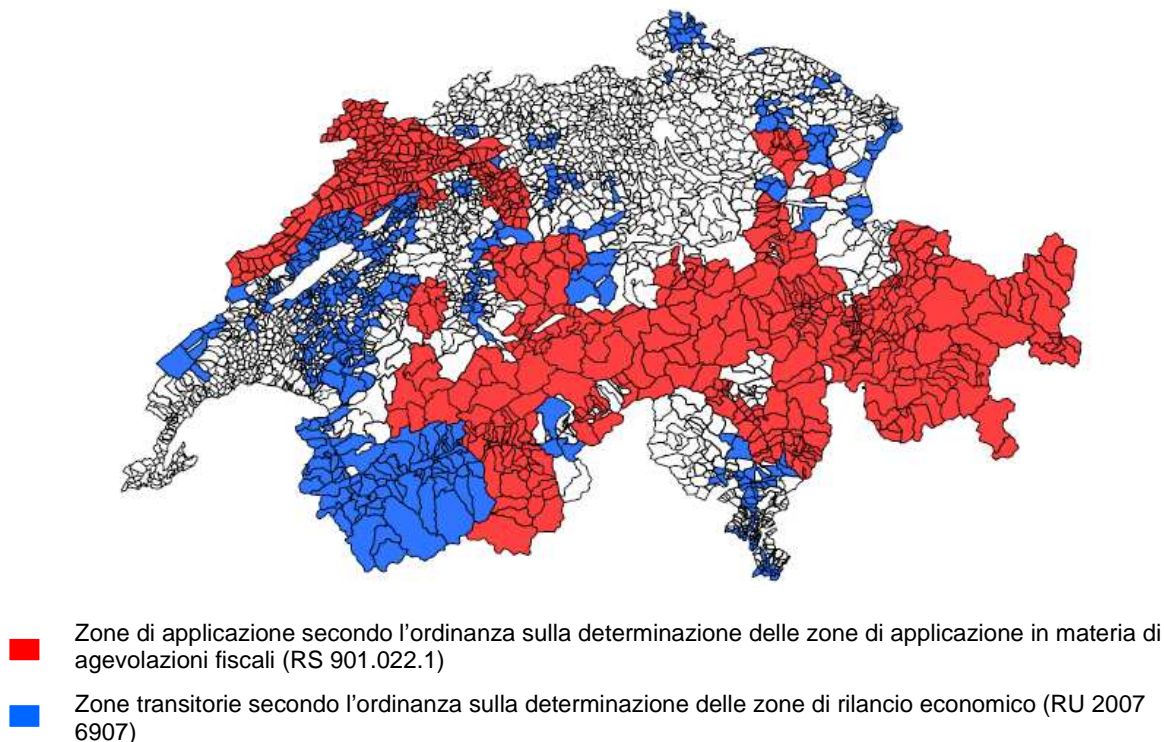
Il perimetro delle zone di applicazione, basato sulla variante media del CS, è entrato in vigore il 1° gennaio 2008 dopo la consultazione dei Cantoni. Per l'ordinanza del DFE, le regioni MS sono scomposte secondo i confini cantonali e comunali. La nuova delimitazione si focalizza sulle regioni meno sviluppate (10,1% della popolazione svizzera invece del 27% considerato fino alla fine del 2007). Ad oggi sono ancora coinvolti solo il Cantone del Giura e alcune regioni dei Cantoni di Berna, Glarona, Grigioni, Lucerna, Neuchâtel, Soletta, San Gallo, Ticino, Uri e Vallese. I Cantoni di Appenzello Esterno, Friburgo, Obvaldo, Sciaffusa, Turgovia e Vaud sono stati totalmente esclusi.

Per tenere conto delle numerose obiezioni nei confronti della riduzione delle zone beneficiarie, è stata prevista una soluzione transitoria per le regioni scartate dal perimetro. Di conseguenza, secondo l'articolo 13 capoversi 1 e 3 dell'ordinanza del Consiglio federale, le regioni estromesse dalla nuova ripartizione territoriale hanno beneficiato di un periodo transitorio di tre anni, ossia fino alla fine del 2010, durante il quale potevano essere concesse agevolazioni fiscali massime del 50% per una durata non superiore a 10 anni. Le regioni appartenenti a questa categoria raggruppano circa il 20% della popolazione svizzera. Su proposta della Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica della Svizzera occidentale (CDEP-SO), i Comuni vodesi dell'Arco Lemnico sono stati esclusi dalle disposizioni transitorie (art. 13 cpv. 2 dell'ordinanza del Consiglio federale). La cartina

¹⁰ La statistica annuale del valore aggiunto pubblicata dall'UST fornisce unicamente dati a livello nazionale e non regionale.

seguente (cfr. **Figura 3**) presenta in rosso le zone di applicazione secondo l'ordinanza del DFE e in blu le zone transitorie. La lista dettagliata dei Comuni, per Cantone e distretto, è riportata all'allegato 2.

Figura 3: Zone di applicazione e zone transitorie



2.2 Aggiornamento del modello del CS e le zone di applicazione a partire dal 1° gennaio 2011

In vista della scadenza del periodo transitorio per il 31 dicembre 2010, all'inizio del 2010 la SECO ha incaricato il CS di aggiornare l'analisi effettuata nel 2007, integrando in particolare le cifre più recenti della disoccupazione e del censimento federale delle imprese (rif. 6)¹¹. L'obiettivo era di verificare se la crisi e l'aumento della disoccupazione determinassero una classificazione molto diversa delle regioni. Per dare spazio alle critiche formulate dal Canton Friburgo, il DFE ha chiesto al CS di esaminare nel suo modello una variante supplementare che tenesse conto dell'evoluzione dell'occupazione nel settore agricolo.

I principali risultati ottenuti possono essere così riassunti:

- Il modello è solido: si riscontrano solo poche variazioni rispetto al 2007.
- Gli effetti della crisi economica si riflettono sulla disoccupazione, mentre per la maggior parte delle altre variabili i dati sono disponibili solo per il periodo precedente la crisi.
- Rispetto allo studio del 2007, la lista delle regioni escluse a causa della loro centralità o delle condizioni quadro favorevoli si allunga (da 18 a 28 zone). Questa situazione si spiega in particolare con le riduzioni di imposta accordate da vari Cantoni in questi ultimi anni.

¹¹ Credit Suisse Economic Research, "Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete: Aktualisierung der Indikatoren für die regionale Abgrenzung 2010, Endbericht", aprile 2010. Questo rapporto è stato pubblicato sul sito Internet della SECO: <http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00494/index.html?lang=it>

- Le regioni che beneficiano del regime di transizione non hanno registrato deterioramenti sensibili che giustifichino una revisione della delimitazione.
- L'inclusione del settore agricolo genera alcuni trasferimenti nell'ambito della variante media – sarebbero integrate le regioni di Saanen/Obersimmental, di Yverdon e del Pays d'Enhaut, mentre sarebbero escluse quelle di Grenchen, Visp e Locarno – ma non influisce sulle regioni friburghesi che, in ogni caso, restano al di fuori dell'area di applicazione. La presa in considerazione dell'occupazione nel settore agricolo pone peraltro un problema metodologico. I dati raccolti dal censimento federale delle imprese nel settore primario sono paragonabili a quelli dei settori secondario e terziario, ma non coprono gli stessi periodi. In definitiva, lo strumento dell'agevolazione fiscale non è rivolto al settore primario ma ai settori dell'industria e dei servizi forniti alle imprese. Alla luce di tali considerazioni, questa variante è stata scartata nel seguito della discussione.
- La variante media 2010, coprendo 30 regioni MS e il 10,7% della popolazione svizzera, è paragonabile a quella considerata per la delimitazione nel 2007 (30 regioni MS, 10,1% della popolazione). Le regioni di Locarno e di Aigle sarebbero quindi inserite nella variante media, mentre quelle di Oberaargau e di Saanen/Obersimmental ne sarebbero escluse.

Nella misura in cui l'aggiornamento dei dati non ha generato maggiori cambiamenti, il DFE ha deciso di non modificare il perimetro. I Cantoni sono stati informati di questa decisione in occasione della riunione della Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP) del 28 ottobre 2010. Il rapporto del CS con i risultati dettagliati è stato pubblicato sulla pagina Internet della SECO.

Secondo le disposizioni transitorie dell'ordinanza del Consiglio federale (art. 13 cpv. 1), le zone beneficiarie del regime transitorio sono escluse dal perimetro di applicazione dal 31 dicembre 2010. Contrariamente alle aspettative, da parte delle regioni / dei Cantoni esclusi non è stata osservata nessuna reazione particolare.

2.3 Valutazione della NPR e futuro adeguamento della delimitazione

Secondo l'articolo 18 della LF NPR, *"Il Consiglio federale provvede alla valutazione scientifica del programma pluriennale e ne riferisce all'Assemblea federale"*. Questa valutazione dell'efficacia delle misure messe in atto dal programma pluriennale (PPA)¹² 2008 - 2015 sarà effettuata nel corso della prossima legislatura. In tale contesto occorrerà anche stabilire in che misura le agevolazioni fiscali accordate in base alla LF NPR hanno contribuito alla realizzazione degli obiettivi di detta legge. Tenuto conto dell'incidenza del campo di applicazione regionale sul numero di progetti sostenuti (cfr. punto 2.4), la valutazione dovrà concentrarsi in particolare sulla questione della definizione delle zone di applicazione.

¹² Decreto federale del 26 settembre 2007 che definisce il programma pluriennale della Confederazione

2.4 Statistiche delle domande

Dal 2002 la Confederazione ha pronunciato in totale 368 decisioni di agevolazione fiscale (cfr. **Figura 4**), 82 dall'entrata in vigore della NPR, di cui due concernenti l'anno 2011 (stato al 30 giugno 2011).

Figura 4: Decisioni pronunciate dal 1° gennaio 2002 da gruppi di Cantoni secondo il perimetro di applicazione

	Zone di rilancio economico		Regime transitorio			Zone di applicazione	Totale 2002-2011(*)	Media 2002-10
	2002-07	2007	2008	2009	2010	2011(*)		
BE, LU, SO, UR	38	11	3	2	14		57	6
SG, SH, TG, AR, GL	66	20	3	5	16	2	92	10
GR, TI	16	5	1	5	3		25	3
NE, VD, VS, FR, JU	166	55	2	10	16		194	22
Total	286	91	9	22	49	2	368	41

■ Zone di rilancio economico secondo l'ordinanza del DFE del 12 giugno 2002 (RU 2002 1521)

■ Zone di rilancio economico secondo l'ordinanza del DFE del 12 giugno 2002, modifica del 28 novembre 2007 (RU 2007 6907)

■ Zone di applicazione secondo l'ordinanza del DFE del 28 novembre 2007 sulla determinazione delle zone di applicazione in materia di agevolazioni fiscali (RS 901.022.1)

■ Zone di applicazione secondo l'ordinanza del DFE del 28 novembre 2007 sulla determinazione delle zone di applicazione in materia di agevolazioni fiscali (RS 901.022.1)

(*) Stato al 30 giugno 2011

Con 91 decisioni per tutta la Svizzera, di cui oltre la metà per la Svizzera romanda (55), il 2007 costituisce un'eccezione e supera ampiamente le cifre raggiunte negli anni "normali" (41 progetti in media per il periodo 2002 - 2010). In effetti, molti Cantoni hanno inteso approfittare al massimo degli effetti delle agevolazioni fiscali prima dell'entrata in vigore della nuova politica regionale a partire dal 1° gennaio 2008. Questa osservazione si applica anche, seppure in misura minore, all'anno 2010, che segna la fine del regime transitorio.

In generale, l'entrata in vigore della NPR ha comportato una netta diminuzione del numero di progetti sostenuti. Questa constatazione è tanto più pertinente se si considerano i progetti sostenuti secondo il "tipo" di zone di insediamento (cfr. **Figura 5**). Dal 1° gennaio 2008, infatti, la maggior parte delle decisioni pronunciate (60 su 80) riguardano imprese insediate nelle zone beneficiarie del regime transitorio. Tuttavia, benché questa evoluzione sia dovuta in gran parte alla riduzione del perimetro, essa risulta anche dal rallentamento congiunturale registrato nel corso degli ultimi anni.

Figura 5: Decisioni pronunciate nel periodo transitorio, secondo il "tipo" di zone

Tipo di zone	2008 - 2010
Zone di applicazione 100%	20
Zone transitorie 50%	60
Totale	80

3 Confronto internazionale

3.1 Zone d'aiuto a finalità regionale dell'Unione europea

La Svizzera non è membro dell'Unione europea e non è vincolata da alcun accordo nel settore della politica regionale. Tuttavia, siccome le agevolazioni fiscali accordate dalla Svizzera nel quadro della sua politica regionale sono regolarmente oggetto di discussione con l'Unione europea (UE), è opportuno paragonare l'estensione delle zone di applicazione della NPR con quelle delle zone d'aiuto a finalità regionale dell'UE.

Il Trattato sul funzionamento dell'UE (qui di seguito Trattato UE art. 107 cpv. 3 lett. a) e c)¹³) consente ai poteri pubblici degli Stati membri di concedere aiuti alle imprese¹⁴ per contribuire allo sviluppo dei territori in difficoltà dell'Unione europea.

Le norme di selezione delle regioni che possono beneficiare di questi aiuti sono precisate negli orientamenti concernenti gli aiuti a finalità regionale. Per il periodo 2007 - 2013, il 46,4%¹⁵ della popolazione dei 27 Stati membri dell'UE rientra nelle regioni che possono beneficiare di questi aiuti. La Commissione distingue due categorie di regioni sostenibili:

1. Le regioni secondo l'articolo 107 paragrafo 3 lettera a) del Trattato UE, dove il tenore di vita è anormalmente basso o si ha una grave forma di sottoccupazione.
Si tratta delle regioni di livello NUTS II¹⁶ il cui prodotto interno lordo (PIL) per abitante non supera la soglia del 75% della media comunitaria. A causa dei loro particolari svantaggi, anche le regioni ultraperiferiche sono considerate sfavorite a prescindere dal loro PIL. Queste regioni rappresentano in totale il 32,2% della popolazione dell'UE-27.
2. Le regioni secondo l'articolo 107 paragrafo 3 lettera c) del Trattato UE, che sono sfavorite rispetto alla media nazionale ma il cui PIL per abitante è superiore al 75% della media comunitaria.
La Commissione attribuisce a ogni Stato membro un plafond della popolazione in base al quale può definire le regioni beneficiarie conformemente alla sua politica nazionale di sviluppo regionale. Gli Stati membri possono selezionare le regioni seguenti:
 - le regioni a sviluppo economico;

¹³ Articolo 107 paragrafo 3 lettera a) del Trattato UE: "sono compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione".

¹⁴ L'aiuto può assumere diverse forme: sovvenzione, prestito a tasso ridotto o abbuono di interessi, garanzia o partecipazione pubblica a condizioni vantaggiose, agevolazione fiscale, riduzione degli oneri sociali, fornitura di beni o di servizi a costi vantaggiosi. Le modalità di concessione delle agevolazioni fiscali in Svizzera e nell'UE sono diverse. Nell'UE, l'agevolazione fiscale è convertita in equivalente-sovvenzione. L'importo totale dell'aiuto è limitato a un massimo rispetto ai costi di riferimento ed è quindi noto al momento della concessione del sostegno (*ex ante*). Nel sistema svizzero, la percentuale e la durata dell'agevolazione fiscale sono fissate all'inizio del sostegno. L'importo dell'aiuto non è limitato ma dipende dai benefici realizzati dall'impresa. Di conseguenza, l'importo effettivo dell'aiuto è noto solo alla scadenza del progetto (*ex post*).

¹⁵ Comunicazione della Commissione "Aiuti di Stato: la Commissione adotta i nuovi orientamenti 2007 – 2013 per gli aiuti a finalità regionale, copertura degli aiuti a finalità regionale in funzione della popolazione", dicembre 2005

¹⁶ Le regioni NUTS (Nomenclatura delle unità territoriali per la statistica) di livello II sono regioni dell'UE che comprendono tra 800'000 e 3'000'000 abitanti.

- le regioni a scarsa densità di popolazione;
- le regioni il cui tasso di disoccupazione è superiore alla media nazionale;
- le regioni che subiscono una modifica strutturale importante o un declino economico relativamente grave.

Queste zone coprono in totale il 10,8% della popolazione dell'UE-27.

Ai due tipi di regioni summenzionate occorre aggiungere le regioni a “effetto statistico”, ossia le regioni il cui PIL per abitante era inferiore al 75% della media comunitaria nell'UE-15, ma superiore nell'UE-27. Per il periodo 2007 - 2010 queste regioni erano sostenibili per gli aiuti a finalità regionale secondo l'articolo 107 paragrafo 3 lettera a). Per il periodo 2011 - 2013 queste regioni rimangono autorizzate a beneficiare degli aiuti di Stato a finalità regionale, ma la maggior parte di esse sono ormai sottoposte alla deroga prevista dall'articolo 107 paragrafo 3 lettera c).

3.2 Confronto Svizzera – Unione europea

Le regioni sfavorite secondo la lettera a) dell'articolo 107 paragrafo 3 del Trattato UE non sono paragonabili alle zone di applicazione della NPR. In effetti, la Svizzera non presenta zone con un tenore di vita anormalmente basso o colpite da una grave disoccupazione. Per contro, le regioni considerate dagli Stati membri in base alla lettera c) dell'articolo 107 paragrafo 3 del Trattato UE presentano caratteristiche del tutto simili a quelle delle zone di applicazione della NPR e i tassi di copertura espressi in percentuale della popolazione sono praticamente identici (CH: 10,1%, UE: 10,8%).

4 Conclusione

La delimitazione delle zone di applicazione costituisce una pietra miliare dell'attuazione dello strumento dell'agevolazione fiscale in quanto influisce notoriamente sul volume delle domande. Il perimetro attuale corrisponde a un netto ridimensionamento rispetto alle zone beneficiarie prima dell'entrata in vigore della NPR. Esso si limita perlopiù a regioni alpine che, per la maggior parte, sono poco propizie all'introduzione di progetti di imprese previsti dall'articolo 12 della LF NPR. È quindi probabile che la tendenza al ribasso del numero di progetti sostenuti, osservata dal 1° gennaio 2008 e soprattutto dalla fine del regime transitorio in data 31 dicembre 2010, proseguirà nel corso dei prossimi anni.

Dall'entrata in vigore della NPR, la determinazione delle zone di applicazione si basa su un modello sviluppato dal CS. Il modello del CS, fondato sui criteri di determinazione fissati dall'ordinanza del Consiglio federale, presenta un metodo coerente di identificazione delle regioni beneficiarie che è stato avallato dalla società Infrac. Il perimetro definito dal DFE copre le 30 regioni MS strutturalmente più deboli secondo la variante media del modello del CS. Per evitare di restringere maggiormente le zone in cui le imprese possono beneficiare di agevolazioni fiscali, il DFE ha rinunciato a escludere le regioni che non presentano punti forti nei settori industriali e/o servizi forniti alle imprese come proposto dall'ultima fase del modello del CS. Le decisioni di insediamento delle imprese nel corso dei prossimi anni consentiranno di constatare qual è l'interesse di queste regioni per la realizzazione di progetti nell'ambito della NPR.

Il regolare aggiornamento dei dati permette di trarre una conclusione precisa sull'evoluzione delle diverse regioni e di individuare cambiamenti significativi che giustificano una revisione dell'ordinanza del DFE. Dal momento che l'aggiornamento effettuato nel 2010 non ha rimesso in questione la classificazione delle regioni, nella prossima legislatura sarà effettuato un nuovo aggiornamento nell'ambito della valutazione degli strumenti messi in atto dalla NPR. Il vantaggio di questa procedura è che permetterà di riconsiderare la situazione fra tre anni, consentendo in tal modo di osservare l'evoluzione delle regioni beneficiarie su un periodo più lungo, come è già avvenuto in occasione delle precedenti revisioni.

Il confronto internazionale, in particolare con il sistema dell'UE, conferma che il perimetro della sostenibilità degli aiuti regionali si concentra sui territori meno sviluppati. Le zone di applicazione ai sensi della NPR, espresse in tasso di copertura della popolazione (10,1%), presentano valori simili alle regioni sfavorite dell'UE secondo l'articolo 107 paragrafo 3 lettera c) del Trattato UE (10,8%).

5 Allegato

5.1 Allegati

[REFn]	Titolo, versione, data
Allegato 1	Il modello di delimitazione del DFE
Allegato 2	Lista dei Comuni beneficiari, per Cantone e distretto

5.2 Citazioni

[REFn]	Titolo, versione, data
Rif. 1	Legge federale del 6 ottobre 2006 sulla politica regionale (RS 901.0)
Rif. 2	Ordinanza del 28 novembre 2007 concernente la concessione di agevolazioni fiscali in applicazione della politica regionale (RS 901.022)
Rif. 3	Ordinanza del 28 novembre 2007 sulla determinazione delle zone di applicazione in materia di agevolazioni fiscali (RS 901.022.1)
Rif. 4	Credit Suisse Economic Research "Zones économiques en redéploiement - Evaluation et révision des critères de délimitation, Rapport final", maggio 2007 http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00494/index.html?lang=it
Rif. 5	Infras "Abgrenzung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete, Studie zum Kanton Freiburg", novembre 2009. Questo rapporto è ottenibile su richiesta presso la SECO, Direzione della promozione economica, settore Politica a favore delle PMI.
Rif. 6	Credit Suisse Economic Research "Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete: Aktualisierung der Indikatoren für die regionale Abgrenzung 2010, Enbericht", aprile 2010 Questo rapporto è stato pubblicato sul sito Internet della SECO: http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00494/index.html?lang=it

5.3 Glossario

Abbreviazione	Significato
Decreto Bonny	Decreto federale in favore delle zone di rilancio economico
CDEP	Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica
CDEP-SO	Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica della Svizzera occidentale
CS	Servizio di analisi regionale del Credit Suisse
DFE	Dipartimento federale dell'economia
ISR	Indicatore dello sviluppo regionale
LF NPR	Legge federale sulla politica regionale (RS 901.0)
NUTS	Nomenclatura di unità territoriali statistiche
UST	Ufficio federale di statistica
Ordinanza del Consiglio federale	Ordinanza del 28 novembre 2007 concernente la concessione di agevolazioni fiscali in applicazione della politica regionale (RS 901.022)
Ordinanza del DFE	Ordinanza del 28 novembre 2007 sulla determinazione delle zone di applicazione in materia di agevolazioni fiscali (RS 901.022.1)
PIL	Prodotto interno lordo

Abbreviazione	Significato
PPA	Programma pluriennale
Regione MS	Regione di mobilità spaziale
Trattato CE	Trattato sul funzionamento dell'UE
UE	Unione europea

Allegato 1: Modello di delimitazione del DFE

