

Rapporto

numero

6051 R

data

9 settembre 2008

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

**della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 1° aprile 2008 concernente lo stanziamento di un credito
quadro di 32'000'000 fr. per la concessione di aiuti cantonali ai sensi
dell'art. 21 cpv. 1 della Legge per l'innovazione economica (L-Inn del 25
giugno 1997) nel quadriennio 2008-2011**

La Commissione della gestione e delle finanze in questo rapporto si è concentrata sugli aspetti ritenuti critici dello stanziamento del credito e degli obiettivi che si vogliono raggiungere con esso, evitando di riproporre al Parlamento quegli aspetti che sono invece già interamente sviscerati dal Messaggio, alla cui lettura si rinvia.

INTRODUZIONE

Occorre pure ricordare sin dall'inizio, per evitare discussioni improduttive, che, nella fattispecie, si tratta di votare il credito quadro previsto dall'art. 21 della L-Inn del 25 giugno 1997, non di discutere i principi soggiacenti al credito, perché questi sono già interamente definiti nella L-Inn. È pur vero che nella discussione del credito quadro è data l'occasione per valutare l'efficacia del precedente credito, quanto è riuscito a fare e quanto no, in rapporto agli obiettivi posti e quali modifiche operative sono eventualmente da prendere per migliorare l'efficacia. Resta naturalmente la possibilità che, nell'ambito dell'esame della concessione del credito quadro e alla luce del bilancio tratto nel Messaggio sul decennio di applicazione delle politiche di promozione economica attraverso lo strumento degli incentivi previsti dalla L-Inn, siano avanzate al Consiglio di Stato suggerimenti di modifica sostanziale della stessa, da attuare secondo una o l'altra delle usuali procedure parlamentari.

Un'ulteriore premessa al dibattito è sicuramente che la valutazione dell'efficacia del credito quadro deve essere inserita nel contesto generale delle varie politiche governative e delle relative risorse allocate per la costituzione di buone condizioni quadro per insediamenti industriali nel nostro Cantone. Tra queste politiche vi sono quelle della formazione, della sicurezza, della viabilità, dei servizi sanitari e sociali, dell'ambiente, della qualità della vita, della fiscalità generale (dato che il credito quadro già opera con misure fiscali particolari). Sempre più spesso le decisioni per una locazione aziendale dipendono infatti da tutta una serie di parametri che oltrepassano il quadro strettamente aziendale per coinvolgere, per esempio, anche quello dei collaboratori potenziali dell'azienda e i parametri, non solo retributivi, che li riguardano. In altre parole, i 32 milioni che il Governo chiede di votare e che la Commissione della gestione vi invita pure a concedere si aggiungono le importanti risorse messe in campo dal Cantone ad esempio per un sistema scolastico e di

formazione professionale di prim'ordine, per l'USI, per la SUPSI, per uno sviluppo della viabilità per ogni sorta di vettore.

Il Messaggio non presenta in modo esplicito una scelta di campo dei settori che potrebbero essere di particolare interesse per lo sviluppo futuro, se si fa astrazione da qualche enunciato di carattere generale. In questo senso potrebbe dare la sensazione di interventi "a innaffiatoio". A contrastare questa impressione ci sono però le indicazioni contenute nel Rapporto al Gran Consiglio sulle Linee direttive e sul Piano finanziario 2008-2011, al capitolo "Formazione, lavoro e crescita economica". La lettura del Messaggio deve essere fatta in uno con quella di tale capitolo e in particolare con quella delle relative schede, come il Messaggio stesso indica a pagina 5.

LA RETROSPETTIVA DI DIECI ANNI

Il contesto giuridico

Occorre rimarcare che l'analisi della retrospettiva sui 10 anni di applicazione avviene in un contesto giuridico non unitario. Come si rileva a pagina 2 del Messaggio, due sono state infatti le leggi soggiacenti ai contributi erogati, dapprima la Legge sul promovimento dell'industria e dell'artigianato, per gli anni 1996 e 1997, e in seguito la L-Inn.

Ripartizione regionale

Sono interessanti le indicazioni circa la ripartizione regionale del sostegno del Cantone alle attività economiche intese in senso lato. La Commissione ha ritenuto di richiamare alla Divisione dell'economia i dati completi sui flussi finanziari generati da tutte le politiche di promozione economica dal Cantone verso i distretti, anche per un'utile analisi dell'equità di trattamento delle varie regioni del Cantone. I dati sono esposti nelle tabelle che seguono.

Tabella 1: Ripartizione geografica (regioni LIM) degli aiuti LIM cantonali stanziati 2004-2007				
Aiuti stanziati LIM periodo 2004-2007	N. prog.	Investimento totale (in fr.)	Totale aiuti LIM TI (in fr.)	Aiuto %
Regione Tre Valli	68	140'027'059	21'225'500	44%
Regione Locarnese e Vallemaggia	83	125'729'128	18'330'714	38%
Regione Malcantone	15	13'134'169	2'046'500	4%
Regione Valli di Lugano	24	32'646'255	3'160'000	7%
Regione Valle di Muggio, Valmara e Salorino	19	15'975'260	2'620'200	5%
Regione Valle Morobbia	5	5'831'890	1'141'058	2%
Studi interregionali	2	152'280	72'280	0%
Totale regioni	216	333'496'041	48'596'252	100%
Risanamenti e trasformazione di mutui in sussidio			8'641'000	
Totale complessivo	216	333'496'041	57'237'252	

Fonte: Divisione dell'economia.

Tabella 2 Aiuti stanziati LTUR - periodo 2006-31.07.2008				
Aiuti stanziati LTUR - periodo 2006-31.07.2008	No. prog.	Investimento totale (in fr.)	Totale aiuti L-Tur (in fr.)	Aiuto %
Bellinzona	3	1'843'000	324'000	2%
Blenio	4	1'884'000	315'500	2%
Leventina	10	6'923'750	974'000	7%
Locarno	38	102'685'582	7'928'900	55%
Lugano	20	30'317'600	3'997'500	28%
Mendrisio	4	836'039	176'600	1%
Vallemaggia	9	6'291'470	532'000	4%
Ticino (progetti di valenza cantonale)	4	919'897	118'200	1%
Totale parziale	92	151'701'338	14'366'700	100%
Contributo ETT			8'000'000	
Totale complessivo		151'701'338	22'366'700	

Per comodità di lettura e di raffronto è riprodotta qui di seguito anche la tabella a pagina 15 del Messaggio, relativa alla distribuzione per distretto degli aiuti della L-Inn, completata però con i dati dei contributi effettivamente erogati.

Tabella 3: L-Inn: Ricapitolativi aiuti L-INN stanziati per distretto nel periodo 2004-2007						
Aiuti stanziati L-INN dal 2004-2007	N. progetti L-inn	Investimenti preventivati (mio. fr.)	Investimenti computabili (mio. fr.)	Investimenti computabili (%)	aiuti stanziati per distretto (fr.)	Aiuti stanziati per distretto (%)
Mendrisio	30	136.8	62.9	21.76%	9'072'668	28.11%
Lugano	49	287.6	163.6	56.61%	17'698'485	54.84%
Locarno	9	14.1	13.1	4.52%	1'085'820	3.36%
Vallemaggia	1	0.2	0.1	0.04%	18'000	0.06%
Bellinzona	7	49.5	23.2	8.03%	1'125'923	3.49%
Riviera	4	14.1	8.7	3.01%	1'170'200	3.63%
*Leventina	4	38.8	17.4	6.02%	2'103'444	6.52%
Totale complessivo	104	541.1	288.9	100%	32'274'540	100%

*) Rispetto alla versione del messaggio la Elti è stata conteggiata sotto il distretto di Leventina (sede produttiva) anziché Lugano dove esiste la sede amministrativa.

Fonte: Divisione dell'economia.

Se si raffronta ora quest'ultima tabella, che segna, come del resto si dice nel Messaggio, una preponderanza di aiuti della L-Inn verso i distretti del Sottoceneri, con queste due tabelle, sia pure con i limiti del caso, visto che quella relativa agli aiuti LIM del Cantone è articolata sulle regioni LIM e non sui distretti, si può rilevare che vi è una certa equità geografica nella distribuzione degli aiuti pertinenti con le politiche di promozione economica del Cantone.

Sostenibilità dei progetti

Il Messaggio non porta nessuna indicazione circa la sostenibilità dei singoli progetti e complessiva del programma di incentivi economici, ossia quanti progetti finanziati hanno avuto buon esito e sono ancora in atto, e quanti invece hanno avuto un esito negativo e quale sia stata l'efficacia generale del programma. Il criterio della sostenibilità era già risultato come un'esigenza dal rapporto della Commissione della gestione sul Messaggio n. 5485 relativo al precedente credito quadro. Anche qui i dati richiamati alla Divisione dell'economia sono i seguenti:

Tabella 4: Fallimenti				
Periodo 1998 – 2007	N. aziende	Investimento totale	Totale aiuti stanziati	Totale aiuti erogati
Totale aiutati LINN stanziati	245	1'724'640'526	85'569'026	76'658'703
Totale fallimenti	30	85'519'205	3'248'000	1'121'942
% dei fallimenti sul totale aiuti	12.24%	4.96%	3.80%	1.46%

Nota: In relazione ai casi sopracitati di chiusura aziendale sono stati erogati (versati) contributi diretti nell'ordine di circa CHF 1.12 mio e sono state esonerate imposte per un importo di circa CHF 120'000.--. Le perdite rappresentano circa 1.4% degli aiuti erogati e 1.3% degli aiuti stanziati.

Fonte: Divisione dell'economia.

Per il quadriennio in questione, come indicato a pagina 20 del Messaggio, si intende costruire un monitoraggio per valutare l'efficacia delle misure complessive di politica economica, senza tuttavia indicare in che modo. Dal Messaggio si possono ricavare alcune elementi di valutazione da indicatori esposti, per esempio dall'evoluzione dei posti di lavoro nel Ticino dal 1996 al 2007 (pagina 4), con una crescita di oltre 18'000 unità. Ma questi dati, certamente significativi, devono evidentemente essere filtrati dall'influsso di altri fattori.

Autoimprenditorialità

Desta una certa sorpresa l'importo ridottissimo delle risorse impiegate per l'aiuto all'autoimprenditorialità, quando i capitali iniziali sembrano essere l'ostacolo maggiore per la creazione di un'impresa. Nel Messaggio non se ne analizzano i motivi.

La Sezione della promozione economica (SPE) in collaborazione con l'Ufficio delle misure attive (UMA) ha elaborato un rapporto sul tema del microcredito e sull'autoimprenditorialità in Ticino con lo scopo di trovare altre possibili soluzioni a quanto proposto nel decreto legislativo originale. Questo studio è in fase di valutazione all'interno del Dipartimento delle finanze e dell'economia e non appena saranno valutati gli scenari proposti si darà avvio alle attività necessarie per rendere operativa la misura.

Nuove TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione)

Dai copiosi dati del Messaggio sulla ripartizione dei settori produttivi beneficiari dei contributi della L-Inn emerge lo scarso spazio avuto dalle nuove TIC che pur rappresentano, secondo un recente studio della SUPSI su mandato dell'Ated (Associazione ticinese elaborazione dati) il 6,4% del PIL cantonale, con 487 aziende e

3'944 addetti, cui si aggiungono ulteriori 4'500 persone attive professionalmente in ambito TIC ma impiegate in altri settori economici, come quello finanziario e quello pubblico. Una spiegazione può essere data dal fatto che il settore è di per sé innovativo da non dover essere stimolato, considerando anche i tassi di crescita che esso conosce in Svizzera e nel Ticino. Inoltre, la L-Inn è una legge rivolta prevalentemente all'innovazione nel settore industriale e considera il terziario quando ci sono delle relazioni con il settore industriale (L-Inn art. 3 lett. b). Gli investimenti nel settore TIC sono di regola contenuti rispetto agli investimenti materiali nel settore industriale. Tenuto conto però dell'impegno formativo che il Cantone esercita in proposito, dalla formazione professionale di base (tirocinio in azienda e una scuola d'arti e mestieri) fino a quella superiore (scuola specializzata superiore d'informatica di gestione) e universitaria (dipartimento di tecnologie innovative e facoltà di scienze informatiche), sarebbe importante che a questo sforzo formativo si aggiunga anche un equivalente impegno nella promozione di importanti attività economiche nel settore.

Commisurazione dell'importo in funzione dell'impegno nella formazione

Nella retrospettiva mancano indicazioni sull'impiego del criterio che consente la commisurazione dell'importo erogato in base alla L-Inn in funzione dell'impegno delle aziende nella formazione di base e continua. In considerazione del mercato sempre piuttosto critico dei posti di tirocinio non sarebbe inopportuno che questo criterio venga attivato, non in funzione preclusiva o penalizzante ma premiante, per esempio con un fattore maggiore dell'unità in presenza di aziende che per esempio assumono apprendisti.

Controlli dell'erogazione dei contributi

Alla luce dei recenti eventi relativi a contributi erogati, la Commissione si è posta anche l'interrogativo sulle modalità di controllo dell'erogazione dei contributi. Occorre rilevare che l'Ufficio dell'amministrazione e del controlling della Sezione della promozione economica si è dotato di nuove Direttive operative interne, in vigore dal 5 ottobre 2007, con l'obiettivo di colmare alcune lacune procedurali interne riscontrate per esperienza nell'applicazione operativa della L-Inn. D'altra parte un ulteriore controllo avviene per certi elementi attraverso la Divisione delle contribuzioni nei casi in cui lo stanziamento di aiuti avviene nella forma delle agevolazioni fiscali.

Da notare che a seguito dei rapporti della Commissione d'inchiesta amministrativa e del Controllo cantonale delle finanze è stato creato un gruppo di lavoro interdisciplinare con rappresentanti del Controllo Cantonale della Finanze (CCF), dei servizi generali del Dipartimento del Territorio e della Sezione Promovimento Economico con l'obiettivo di analizzare le carenze procedurali, tecniche e organizzative rilevate nei rapporti. Occorre d'altra parte notare che le misure proposte nel rapporto della CIA riguardano principalmente l'applicazione di procedure relative alla LIM e alla L-Tur. Le procedure relative alla L-Inn sono consolidate da tempo e sono toccate solo marginalmente dalle misure attuate e da attuare.

Ci sono evidentemente alcuni limiti nell'attività di controllo, che sono messi in evidenza anche dallo stesso Ufficio dell'amministrazione e del controllo, a dipendenza di insufficienze qualitative (mancanza di competenze tecniche nella valutazione dei prodotti, che non possono essere sempre supportate dalla Commissione consultiva) e quantitative.

NEL MERITO DELLE PROPOSTE SOGGIACENTI IL CREDITO QUADRO

Il contesto congiunturale

Il periodo della redazione del messaggio è a cavallo tra la conclusione di un periodo di crescita e l'ormai certo inizio di un rallentamento della congiuntura se non di recessione. Ne fa un cenno lo stesso Messaggio a pagina 5. D'altra parte l'avvicendamento delle fasi congiunturali avviene nel Ticino sempre con un certo ritardo rispetto ai tempi medi dell'economia svizzera intera, per cui per un anno almeno ci si può attendere ancora effetti positivi della spinta propulsiva che vi è stata in questi ultimi anni.

Malgrado queste previsioni è difficile assegnare alla L-Inn e al credito quadro che si chiede di approvare anche il ruolo di una decisiva azione anticiclica. Il credito quadro può costituire una componente, certamente non trascurabile, di una politica anticiclica che deve però avvalersi, per avere un minimo di efficacia, di un sistema più articolato di misure.

Enti ed istituti cooperanti nella promozione

Gli enti di promozione coinvolti nella promozione dell'innovazione e nel trasferimento di tecnologia, citati anche nel Messaggio, costituiscono un lungo elenco: Biopolo Ticino, Centro Promozione Start-up, Commissione per la Tecnologia e l'Innovazione Start-up, Euresearch, Servizio ricerca USI-SUPSI, Ticinotransfer, Venturelab. L'impressione che si ricava dall'elenco è, più che di una ricchezza, di una certa dispersione delle forze, che dovrebbero essere invece raggruppate e coordinate. A questi servizi specifici si aggiungono poi, per aspetti d'ordine generale, la Camera di commercio, dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino e l'Associazione industrie ticinesi. In prospettiva ci sono poi anche le agenzie previste per l'attuazione della Nuova politica regionale (NPR) della Confederazione – gli sportelli regionali e i centri tecnologici citati nel Messaggio a pagina 17 - che possono pure essere chiamate a dare un contributo nella promozione.

Ci si chiede se la costituzione di un'unica agenzia di riferimento o perlomeno di un organismo di coordinamento efficace non debba essere un obiettivo per l'aumento dell'efficacia della promozione dell'innovazione.

Collegamenti con la Nuova politica regionale (NPR)

Allo stadio attuale della messa in atto sul piano cantonale della NPR – si sta allestendo il messaggio per la nuova legge cantonale – non era possibile andare oltre le considerazioni d'ordine generale, in merito al coordinamento delle misure della L-Inn con quelle della NPR, formulate nel capitolo 5.1, Innovazione e competitività regionale del Messaggio, a pagina 16. Più preciso e vincolante è l'elemento di complementarità tra L-Inn e NPR in materia di sgravi fiscali, possibili secondo quest'ultima solo sulla scorta dell'art. 6 della L-Inn (si veda il capitolo 5.2, Agevolazioni fiscali per le zone di rilancio economico, del Messaggio, a pagina 18).

È però un fatto che il credito quadro richiesto non è, per il momento, collegato con la nuova legge cantonale di applicazione della nuova NPR della Confederazione e, allo stadio attuale dei lavori, non sembrano esserci collegamenti con i settori scelti per la politica di rilancio nell'ambito della NPR, ossia ad esempio la filiera del legno e quella del cinema. Sarà importante che le indicazioni in tal senso siano formulate nella presentazione della legge cantonale di attuazione della NPR.

Sostegno all'innovazione «ad innaffiatoio»?

Pur con tutti i criteri introdotti per circoscrivere il concetto di iniziativa economica innovativa, nel messaggio non si esplicita che cosa si intenda con l'intento di "applicare una prassi più mirata nella scelta degli investimenti da sussidiare con la L-Inn", ossia se con ciò si intenda, nella misura in cui la L-Inn lo consenta, di applicarla solo a determinati settori economici, oppure solo a determinate tipologie di iniziative (iniziativa totalmente nuove? nuove iniziative in aziende già consolidate? solo iniziative di una certa portata finanziaria?).

La mancanza di indicazioni se questa politica "più mirata" lascia intravedere, come già indicato, gli indirizzi verso una politica di sostegno "ad innaffiatoio", con il rischio di privilegiare la quantità dei progetti rispetto alla qualità o comunque al loro peso specifico per quel che riguarda gli effetti sull'economia ticinese.

L'esigenza di centri di gravità

Proprio per ovviare alle critiche che sono state ipotizzate nel punto precedente, non sarebbe stato inopportuno l'annuncio della volontà di costituire un centro di gravità dell'intera politica di promozione dell'innovazione, cui riservare risorse dedicate di una certa importanza. Un centro in tal senso potrebbe essere costituito, nel contesto della promozione delle zone industriali d'interesse cantonale (art. 7-9 della L-Inn) dallo studio proattivo delle possibili ricadute di AlpTransit Gottardo: perlomeno lo studio del possibile sviluppo dell'area industriale della Bassa Leventina e di Biasca, subordinatamente dell'area industriale del Piano di Magadino o dell'area industriale della Piana del Vedeggio, anche prendendo esempio da quanto si sta facendo in proposito nel Canton Uri, in cui la galleria di base sfocerà in una zona già riconvertita dall'industria degli armamenti ad altri settori.

CONCLUSIONI E PROPOSTE

L'esame del Messaggio ha messo in evidenza l'opportunità e l'interesse, per non dire l'esigenza, per l'economia ticinese, di un nuovo credito quadro, già per il fatto che per oltre metà dell'importo lo stesso risulta già impegnato da decisioni prese nel quadriennio precedente che non si esauriscono nello stesso. D'altra parte lo stesso esame ha messo pure in rilievo la possibilità di alcuni interventi per migliorare l'efficacia degli interventi o del contesto generale in cui essi vengono effettuati.

Considerato quanto esposto, la Commissione della gestione propone l'approvazione del credito quadro da parte con la richiesta di mettere in atto le seguenti condizioni che saranno verificate anno per anno per il loro grado di attuazione ai sensi dell'art. 21 cpv. 3 della L-Inn:

1. istituzione di un monitoraggio tecnico-scientifico complessivo sull'efficacia delle misure, a supporto del controllo tecnico-politico della Commissione consultiva;
2. garanzia della presentazione di un messaggio ad hoc, attingendo alle riserve del Piano finanziario per il quadriennio in esame, nel caso di un'iniziativa di particolare interesse e rilevanza che superi la disponibilità, già impegnata per 19 milioni nel quadriennio in esame, del credito quadro (esempio: Parco tecnologico delle Officine di Bellinzona);
3. apertura di un dossier sulla politica di promozione dell'innovazione in relazione all'apertura di AlpTransit, con l'individuazione di una zona industriale d'interesse

cantonale da destinare agli sviluppi economici che ne possono derivare (logistica, assemblaggio e finitura di prodotti, ecc.);

4. individuazione di settori per la “promozione mirata” che si intende perseguire con il nuovo credito quadro (energie rinnovabili? tecnica medica? TIC? fashion?);
5. graduale estensione degli accenti della politica di promozione dell’innovazione, messi attualmente su misure di matrice industriale, al settore del terziario avanzato, con particolare riferimento alle nuove TIC;
6. riconduzione sotto una struttura di fermo coordinamento dei vari enti che svolgono una politiche di promozione economica;
7. formalizzazione e concretizzazione di un coordinamento tra le politiche della L-Inn e quelle della NPR.

Inoltre, la Commissione ha preso atto dell'intenzione del Consiglio di Stato di riunire sotto il cappello di una legge unica tutti gli strumenti di promozione economica; la Commissione approva questa impostazione a condizione che la riforma venga accompagnata da un monitoraggio costante dei risultati conseguiti.

La Commissione della gestione e delle finanze invita pertanto ad approvare il Decreto legislativo, stanziando il relativo credito quadro di 32 milioni di franchi, tenuto conto di quanto precede.

* * * * *

Per la Commissione gestione e finanze:

Christian Vitta, relatore

Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bertoli - Bignasca A. -

Bobbià - Bonoli - Celio - Ghisletta R. - Gobbi N. -

Jelmini - Lurati - Merlini - Orelli Vassere - Righinetti