

Messaggio

numero	data	Dipartimento
4625 / 5	21 marzo 1997	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

Disegno di nuova Legge per l'innovazione economica

Onorevole signor Presidente,
onorevoli signore e signori Consiglieri,

con il presente messaggio ci pregiamo sottoporre al vostro esame il disegno di Legge per l'innovazione economica, in sostituzione della Legge sul promovimento dell'industria e dell'artigianato industriale del 27 maggio 1986.

I. INTRODUZIONE

Secondo due recenti inchieste¹, di cui si riportano le sintesi al capitolo III, il Ticino è una regione poco attrattiva per le attività economiche ad alto valore aggiunto e ha un settore industriale caratterizzato da un modesto tasso innovativo; inoltre, le aziende che innovano, sono più propense all'innovazione di processo (progresso tecnologico) che a quella di prodotto (progresso merceologico). Negli anni Novanta, tuttavia, la propensione all'innovazione è migliorata. L'economia ticinese è anche caratterizzata da una produttività inferiore a quella svizzera (-11%) e a quella italiana².

Questi punti deboli della nostra struttura economica contribuiscono a spiegare il duro impatto che il Ticino ha avuto con la fase di mutamenti strutturali subentrata alla fase di prolungata e forte crescita degli anni Ottanta (1983-1990). La diffusione sempre maggiore delle nuove tecnologie nei cosiddetti mercati emergenti, il netto miglioramento degli standard qualitativi dei prodotti di questi mercati, a costi molto più contenuti di quelli delle democrazie avanzate, la riduzione delle barriere protezionistiche, doganali e non, tra un mercato e l'altro (nuovi accordi GATT), hanno posto i beni e i servizi prodotti in Ticino in un mercato globalizzato molto più selettivo.

Solo un'economia fortemente innovativa (nei processi produttivi e soprattutto nei prodotti) è in grado di affrontare con successo la nuova situazione di mercato. Secondo la Società per il promovimento dell'economia svizzera (PROEC), la costante riduzione dei cicli di sviluppo e di vita dei prodotti costringe ad adottare un ritmo di innovazione molto intenso. I tempi che trascorrono fra la creazione di un nuovo prodotto e il suo lancio sul mercato devono essere abbreviati³. Ciò impone alle aziende sforzi enormi (nella ricerca, negli investimenti, nel marketing, nella formazione del personale).

¹ "Standortattraktivität von Regionen in der Schweiz", BAK, Basilea, 1995; "Innovationsumfrage Industrie", KOF-ETH, Zurigo, IRE, Bellinzona, 1994

² "Progetto Ticino - Evoluzione economica e strutturale del Cantone Ticino (1975-1996)", IRE/UBS, 1996

³ "Tempi duri per le piccole e medie aziende", documentazione PROEC, 30 dicembre 1996.

Una politica economica efficace deve saper cogliere per tempo i cambiamenti in atto e adeguare alle nuove situazioni gli strumenti di sostegno delle attività produttive. E' quanto si propone con il presente progetto di nuova Legge per l'innovazione economica (L-inn) in sostituzione della Legge sul promovimento dell'industria e dell'artigianato industriale del 27 maggio 1986 (L-prom).

L'elaborazione della nuova legge è stata preceduta da un approfondito lavoro di verifica sull'applicazione dell'attuale normativa, condotto dall'Istituto delle ricerche economiche⁴ (di cui si riporta di seguito un breve riassunto). L'analisi ha confermato la validità e l'efficacia degli strumenti oggi disponibili, ma anche la necessità di un loro affinamento. Non va dimenticato che la L-prom venne approvata in una fase di consolidata crescita economica, mentre lo scenario con cui oggi siamo confrontati è caratterizzato da una persistente stagnazione dell'economia, conseguenza dei mutamenti strutturali in atto sul piano mondiale.

1. I cambiamenti proposti

Rispetto alla Legge sul promovimento dell'industria e dell'artigianato oggi in vigore, la nuova Legge per l'innovazione economica introduce i seguenti cambiamenti:

- l'estensione del concetto di innovazione economica (oggi limitato all'aspetto tecnologico), alle innovazioni di prodotto, di mercato, di servizio, di organizzazione aziendale (art. 2);
- l'accentuazione del ruolo sussidiario dello Stato (art. 1);
- l'applicazione degli incentivi previsti dalla legge al di fuori del settore industriale propriamente detto (terziario avanzato); l'industria e l'artigianato industriale resteranno ancora il settore privilegiato, anche se non esclusivo ai quali verrà affiancato il terziario avanzato (art. 3) che potrà così beneficiare degli incentivi previsti dalla legge;
- l'aumento del limite superiore del contributo che può essere versato all'azienda sotto forma di credito d'imposta e/o di sussidio, sia in generale nel Cantone, sia in particolare nelle aree meno sviluppate: il sussidio massimo ammonta al 25% dell'investimento computabile;
- l'introduzione di un limite minimo, di regola, pari al 10% dell'investimento computabile, con lo scopo di evitare i sussidi a pioggia di scarsa incidenza e potenziare quelli strettamente necessari;
- l'introduzione dello strumento dell'agevolazione fiscale per una durata massima di 5 anni (art. 6) destinato alle nuove aziende, intese come aziende create ex novo in Ticino oppure come aziende che si trasferiscono in Ticino da altre regioni
- l'applicazione delle misure indirette anche ai parchi tecnologici e non più soltanto alle zone industriali propriamente dette (art. 7);
- il potenziamento, in coordinamento con le leggi sul rilancio dell'occupazione, sulla formazione professionale e sulla formazione degli adulti, degli aiuti immateriali destinati alla riqualificazione in azienda, tramite l'introduzione del bonus di formazione in azienda (art. 11);

⁴ "Industria e promovimento industriale - 1985-1995". Documenti di lavoro, IRE, 1996.

- l'introduzione di incentivi all'autoimprenditorialità, in analogia con quanto previsto dalla nuova legge sul rilancio dell'occupazione per i disoccupati che si mettono in proprio (art. 12);
- l'integrazione nella L-inn della Legge per l'istituzione di una società di fideiussione per lo sviluppo dell'economia ticinese del 22 maggio 1985 (capitolo III);
- la definizione dell'importo complessivo massimo destinato ai contributi alle aziende innovative non più tramite decreto legislativo autonomo, ma tramite lo stanziamento di un credito quadro quadriennale (art. 21);
- l'aumento degli importi di competenza del Consiglio di Stato (da 100'000 a 500'000 franchi se unico e da 10'000 a 50'000 se ricorrente) (art. 22);
- l'introduzione dell'ipoteca legale a favore dello Stato a garanzia dell'eventuale obbligo di restituzione (art. 28).

L'allargamento del ventaglio degli strumenti di sostegno previsti dalla legge e l'affinamento di quelli esistenti risponde a un triplice obiettivo:

- 1) favorire l'innovazione economica in generale, poiché le ristrutturazioni in atto coinvolgono tutti i rami economici e non soltanto quello industriale;
- 2) coordinare meglio la politica di incentivi all'innovazione e la politica di rilancio dell'occupazione, rafforzando in particolare l'attrattiva del Ticino quale regione di insediamento per nuove aziende (sia create qui, sia "importate" da altre regioni). L'analisi dell'IRE sull'applicazione della L-prom del 1986 dimostra che la creazione di nuovi posti di lavoro è stata resa possibile in massima parte dalle nuove aziende aiutate, assai meno dalle aziende esistenti aiutate, in quanto i processi di miglioramento tecnologico comportano non di rado la soppressione di impieghi. Ciò non significa che gli incentivi alle aziende esistenti non siano utili anche nell'ottica occupazionale: essi possono infatti evitare la chiusura dell'azienda (che senza aiuti potrebbe essere impossibilitata a fare i necessari investimenti per restare competitiva) o il trasferimento di attività produttive in mercati meno cari (delocalizzazione);
- 3) coordinare meglio la politica di sostegno economico con la politica della formazione di personale altamente qualificato, di cui in Ticino, nonostante l'elevata disoccupazione, vi è tuttora carenza.

2. Una politica economica integrata

La nuova Legge per l'innovazione economica rientra fra le misure di sostegno al rilancio economico in Ticino previste nel documento del DFE del 16 aprile 1996 ("Strategia e misure puntuali di sostegno al rilancio economico in Ticino") e nel primo aggiornamento delle Linee direttive (scheda programmatica n. 1.). Non va quindi giudicata come atto a sé stante, ma come componente essenziale di una politica economica integrata, che contempla provvedimenti di mercato del lavoro (nuova legge sul rilancio dell'occupazione), di politica turistica (nuova legge sul turismo), misure per il settore del commercio (elaborazione di una nuova legge), il ripensamento della politica energetica (produzione e distribuzione, in vista anche della scadenza delle concessioni nel 2000), l'elaborazione di un nuovo piano di marketing regionale, la continuazione dell'opera di miglioramento della fiscalità (secondo pacchetto), il mantenimento di un elevato volume di

investimenti pubblici e la conferma dell'impegno del Cantone per le regioni di montagna, tenuto conto delle limitate risorse finanziarie a disposizione e della necessità di spostare l'accento sugli investimenti con forte impatto economico (nuovo credito-quadro LIM).

Questa politica economica integrata è strettamente connessa con le importanti scelte fatte o proposte nel campo della formazione (nuove scuole professionali, istituzione dell'Università della Svizzera italiana, creazione della Scuola universitaria professionale, progetto di legge sulla formazione degli adulti). Il rilancio economico del Ticino passa attraverso il riorientamento del tessuto produttivo dai settori deboli a basso valore aggiunto, a contenuta produttività e a scarsa propensione innovativa verso i settori più produttivi, ad elevato valore aggiunto e a forte dinamica innovativa. Un simile riorientamento dell'economia, che lo Stato si propone di incentivare in modo sussidiario (non avendo certo l'ambizione né la pretesa di determinarlo quale forza trainante), può avvenire solo se in loco saranno possibili sinergie con i centri per la ricerca (in particolare applicata) e solo se sarà disponibile manodopera altamente qualificata; nello stesso tempo, le nuove attività produttive creeranno soprattutto, se non esclusivamente, posti di lavoro altamente qualificati, per cui anche il riassorbimento della disoccupazione potrà avvenire parallelamente al miglioramento della formazione professionale. In questa direzione vanno anche gli strumenti che incentivano la riqualificazione professionale in azienda previsti nella Legge per l'innovazione economica e nella Legge sul rilancio dell'occupazione.

II. "INDUSTRIA E PROMOVIMENTO INDUSTRIALE 1985-1995": RISULTATI DELLO STUDIO CONDOTTO DALL'ISTITUTO DI RICERCHE ECONOMICHE

L'Istituto di ricerche economiche (IRE) ha elaborato un documento di lavoro sulla valutazione degli obiettivi, dei criteri, delle modalità operative, dei costi e dei risultati della "Legge sul promovimento dell'industria e dell'artigianato industriale" del 27 maggio 1986 a dieci anni dall'adozione. La legge, concepita in un periodo di alta congiuntura, si propone di stimolare la trasformazione qualitativa del settore industriale, riqualificandolo secondo due criteri: il livello tecnologico e la qualifica del personale occupato. Subordinato a questi obiettivi strutturali vi è anche quello di favorire lo sviluppo in aree meno sviluppate, in particolare modo le regioni periferiche del Cantone. I risultati del promovimento sono dunque valutati in relazione a questi obiettivi, che si sono dimostrati pertinenti e, secondo gli autori dello studio, andrebbero mantenuti.

I risultati dello studio hanno dimostrato come l'azione di promozione industriale rappresenti un efficace impiego dei mezzi messi a disposizione per tale compito. Si è potuto constatare come gli incentivi proposti dalla L-prom:

- aiuti diretti alle aziende, nella forma di contributi finanziari per investimenti materiali ed immateriali;
- contributi per le infrastrutture di zone industriali di interesse cantonale o di interesse locale;
- contributi per iniziative promozionali individuali o collettive, in particolare per la partecipazione a fiere ed esposizioni;
- interventi di consulenza e intermediazione in materia di innovazione e sviluppo industriale;

- sussidi per centri aziendali o interaziendali di formazione apprendisti;
- partecipazione diretta del Cantone in società miste per la realizzazione e la gestione di zone industriali di interesse cantonale o in società e istituzioni per l'informazione, la consulenza, l'intermediazione in materia di innovazione e sviluppo;

utilizzati con lo scopo di favorire e stimolare:

- progetti di creazione di nuove aziende di livello tecnologico elevato e con elevata quota di personale qualificato;
- progetti di sviluppo di aziende esistenti con livello tecnologico elevato o elevata quota di personale qualificato;
- progetti di altre aziende esistenti suscettibili di elevarne il livello tecnologico o la quota di personale qualificato;

abbiano in effetti permesso di rafforzare il tessuto industriale cantonale e recuperare, almeno in modo parziale, il divario tecnologico che separa l'industria cantonale dall'industria nazionale. Lo studio sottolinea infatti come una comparazione tra l'industria svizzera e quella ticinese, basata essenzialmente sull'analisi di tre variabili (ricerca e sviluppo, presenza di funzioni molto qualificate e salario mediano delle professioni industriali) denotano un forte divario tra i livelli misurati a livello nazionale e quelli cantonali.

Dai risultati della ricerca condotta dall'IRE si può inoltre desumere come la L-prom, nei suoi 10 anni di applicazione, abbia permesso di stimolare tra le aziende ticinesi una maggiore propensione all'innovazione. Anche per questa nuova variabile i dati dello studio mostrano come, malgrado il valore assoluto rimanga a livelli inferiori rispetto alla media nazionale, l'industria ticinese abbia migliorato le proprie prestazioni.

Questi risultati offrono indicazioni importanti che confermano in questa sede di revisione e preparazione di un nuovo strumento di promozione economica, l'importanza di dotare gli organi preposti alla promozione economica di una nuova legge efficace e soprattutto in sintonia con le nuove esigenze di adattamento strutturale del tessuto economico ticinese, inserito in un contesto nazionale ed internazionale sempre più competitivo e che necessita una sempre maggiore attività di innovazione, diversificazione e promozione per mantenere le attuali quote di mercato e possibilmente conquistare delle nuove.

Analisi delle risorse impiegate

Per quanto concerne l'utilizzazione delle misure previste nella L-prom si segnala come tutti gli strumenti di intervento siano stati utilizzati, fatta eccezione per una sola misura (partecipazione diretta del Cantone in società miste per la realizzazione e la gestione di zone industriali di interesse cantonale o in società e istituzioni per l'informazione, la consulenza, l'intermediazione in materia di innovazione e sviluppo); lo strumento più utilizzato è stato l'aiuto alle aziende per la partecipazione a fiere ed esposizioni.

Per l'intero periodo in esame, dal 1987 al 1996 sono stati spesi complessivamente fr. 70,6 mio (fr. 7,1 mio in media annua), gli aiuti diretti alle aziende sono ammontati a fr. 31,6 mio. La percentuale media di sussidio si è attestata al 10% dell'investimento computabile, questa percentuale di aiuto rappresenta una somma pari ad 1/3 dei costi degli interessi che gravano sull'azienda per 5 anni. Benché non è possibile stabilire se, in assenza dell'aiuto cantonale le aziende interessate avessero realizzato gli investimenti prospettati, si può ritenere che il sussidio cantonale abbia rappresentato un incentivo importante a tali

investimenti. Lo studio evidenzia inoltre come l'aiuto medio concesso (10% dell'investimento computabile) rappresenti la percentuale minima di sussidio, valori inferiori sarebbero da evitare in quanto la loro incidenza risulterebbe troppo modesta.

Un ulteriore elemento che conferma l'efficacia delle risorse utilizzate per la promozione economica è rappresentato dal valore aggiunto che, stimato per l'intero settore industriale, è aumentato del 47% tra il 1985 ed il 1995. In particolare la produzione supplementare di valore aggiunto ha avuto quale conseguenza diretta per l'Ente pubblico un incremento del gettito fiscale diretto (utili delle aziende) ed indiretto (livello salariale), ripagando nel contempo le spese sostenute a favore della promozione industriale, che per il 1995 rappresentavano lo 0,6% del totale delle uscite dello Stato.

Il sussidio concesso a nuove aziende, pari al 10,2% dell'investimento computabile è leggermente superiore a quello concesso alle aziende esistenti (8%), si è rivelato maggiormente efficace ed efficiente in quanto si è potuto riscontrare come queste nuove entità fossero operative in settori di livello di qualità elevato, quali industria chimica, elettronica e costruzione macchine. Il sostegno alle nuove aziende persegue quale obiettivo, tra quelli fissati negli scopi della L-prom, l'aumento dell'impiego. Le ragioni appaiono evidenti, le aziende di nuova creazione generano necessariamente nuovi impieghi, sia nella fase di gestazione, sia soprattutto in quella di lancio e crescita. Mentre, al contrario gli investimenti eseguiti in aziende mature mirano generalmente all'ammodernamento degli impianti produttivi, operazione necessaria per rimanere competitivi ma che nella maggior parte dei casi non ha alcun influsso sull'incremento del personale. Il sostegno a nuove unità produttive appare dunque l'azione di promozione economica più efficace in un'ottica di creazione di nuove opportunità d'impiego.

Lo studio mostra inoltre come i contributi per gli investimenti immateriali mirati all'introduzione di sistemi di qualità ISO danno risultati positivi, verificati dal conseguimento della certificazione di qualità. L'efficacia e la puntualità dell'aiuto sono dunque garantiti da questa misura, peraltro contenuta in termini finanziari (fr. 40'000.-- per azienda aiutata).

Il tasso di insuccesso, pari al 7%, misurato attraverso la cessazione di attività da parte di aziende che hanno beneficiato di aiuti ai sensi della L-prom, è stato molto contenuto, sono infatti stati vanificati circa l'8% degli aiuti concessi. Questo dato conferma la validità del sistema adottato per l'analisi delle concessioni degli aiuti, che pertanto può essere riproposto anche per l'analisi delle richieste di sussidiamento ai sensi della nuova L-inn.

In conclusione lo studio condotto dall'IRE ha mostrato l'utilità e l'efficacia di uno strumento di promozione economica, e nel contempo ha mostrato la necessità di aggiornare questo strumento alle nuove esigenze al fine di garantire la necessaria competitività alle aziende ticinesi e dotare gli organi preposti alla promozione economica, con particolare riferimento alla promozione esogena, di uno strumento competitivo in ambito nazionale ed internazionale e che permetta di migliorare l'attrattività del cantone quale luogo d'insediamento di attività economiche.

III. CONSIDERAZIONI GENERALI SULL'ECONOMIA TICINESE

1. Il quadro attuale

1.1 In generale

La situazione economica del Cantone Ticino, come del resto quella di altri Cantoni e Paesi, è caratterizzata da un clima di incertezza generale, dovuto al persistente periodo di recessione iniziato nel 1991 e che dura ormai da 6 anni, con l'eccezione di una breve schiarita nel 1994, anno in cui i principali indicatori economici davano incoraggianti segnali di ripresa. A partire dal 1995 la tendenza si è di nuovo invertita, riconducendo l'economia del Cantone in pieno clima di recessione. I motivi di questa situazione economica sfavorevole sono da ricercare principalmente nei mutamenti strutturali che sta subendo il tessuto economico ticinese, sotto la spinta delle ristrutturazioni delle attività produttive, di servizio, delle attività pubbliche e dell'intera società. Non da ultimo occorre segnalare l'importanza di fenomeni congiunturali quali il persistente alto valore del franco svizzero, che malgrado l'inversione di tendenza segnalata nel corso del 1996 dalla Banca nazionale, ha inciso pesantemente sull'industria di esportazione nazionale e cantonale.

L'economia cantonale si ritrova in questi anni novanta in una fase di transizione che fa seguito ad una precedente fase di terziarizzazione del tessuto economico, caratterizzata da una sempre maggiore importanza del settore terziario, affermatosi quale motore che ha permesso di accelerare la crescita economica cantonale. L'attuale situazione di transizione può essere descritta attraverso i seguenti punti:

- l'evoluzione del quadro economico ticinese dipende fortemente dai mutamenti in corso a livello mondiale, la concorrenza internazionale spinge l'industria svizzera e ticinese a ricercare aumenti di produttività tramite ristrutturazioni e cambiamenti tecnologici;
- i tassi di crescita dell'economia cantonale sono modesti (come pure quelli registrati per l'intero paese), questa fase di ristagno è caratterizzata da forte disoccupazione che colpisce tutti i settori economici, compreso il terziario che rappresentava il motore della crescita economica ticinese: questa tendenza proseguirà anche in futuro in tutti i comparti economici;
- la produttività dell'economia ticinese, grazie ad un importante ricupero negli anni 1985-1991 si è avvicinata al livello nazionale, pur rimanendo a livelli inferiori rispetto alla media svizzera; in Ticino è in corso una graduale ma lenta specializzazione in rami ad alto valore aggiunto e ad alta intensità di capitale.

In particolare quest'ultima osservazione lascia aperte alcune speranze in merito al futuro dell'economia ticinese: la specializzazione in attività del secondario e del terziario avanzato rappresentano infatti le armi vincenti che dispone il Cantone nei confronti della concorrenza internazionale.

La quantificazione di alcune variabili macroeconomiche permettono di meglio focalizzare quanto è stato esposto in questo di capitolo.

- Evoluzione del PIL e della produttività del lavoro in confronto interregionale: l'analisi dell'evoluzione del PIL e della produttività (PIL/posti di lavoro) è importante per misurare la competitività di una data regione: per il Ticino si constata come la produttività lavorativa, pari a fr. 90'000.--, sia inferiore dell'11% alla media nazionale; è pure interessante notare come la stessa variabile sia inferiore del 15% rispetto all'Italia (fr. 106'000.--), paese geograficamente e culturalmente vicino al nostro Cantone. L'analisi temporale indica inoltre come il Ticino sia situato tra i cantoni meno dinamici,

per i quali la produttività è cresciuta in modo inferiore rispetto alla crescita nazionale.

- Evoluzione dell'occupazione: l'occupazione è pure un indicatore economico significativo, in particolare per regioni come il Ticino caratterizzate da una struttura produttiva ad alta intensità del fattore lavoro. L'evoluzione del totale della popolazione attiva del Cantone ha subito una netta diminuzione (-6%) tra il 1990 (172'500 persone occupate) ed il 1994 (161'700 persone occupate). Le cause di questa contrazione sono da ricercare nelle ristrutturazioni e riorganizzazioni aziendali dovute ai mutamenti strutturali descritti nel capitolo precedente. Lo stesso discorso è valevole per l'evoluzione della manodopera frontaliera, passata dalle 40'707 unità nel 1990 alle circa 30'200 unità del 1996, con una riduzione del 24%. Contemporaneamente il tasso di disoccupazione cantonale è passato dal 1,9% del 1990 al 8,7% del mese di dicembre 1996, per il quale si è superata la soglia dei 12'000 senza lavoro. Nessun settore economico è stato risparmiato da questa importante emorragia di posti di lavoro ed inoltre le prospettive per il 1997 di tutti gli istituti di analisi economica non lasciano presagire una diminuzione del numero dei disoccupati.
- Evoluzione dei salari per settore in confronto TI/CH (1980-1993): l'analisi dei dati riguardanti i salari permette di misurare l'incidenza del costo della manodopera nei processi produttivi e di trarre delle indicazioni in merito al potere d'acquisto per abitante. In particolare il confronto nazionale mostra un evidente ritardo (-13%) del livello salariale ticinese (uomini e donne) rispetto alla media svizzera. In taluni rami economici questa differenza è ancora più marcata, in particolare preoccupa il ritardo salariale accumulato dai settori della chimica, dell'elettronica e del settore macchine, ritenuti tra i più dinamici a livello cantonale. L'ipotesi che si può trarre è che il Ticino, pur essendosi incamminato su rami industriali innovativi e trainanti a livello internazionale, si è specializzato in segmenti produttivi a livello di qualifiche medio-basse, mentre i segmenti produttivi strategici rimangono ubicati fuori Cantone.
- Evoluzione del reddito nazionale e cantonale: la misura del reddito permette di fornire delle indicazioni in merito al dinamismo economico-territoriale; il Ticino mostra un reddito cantonale costantemente inferiore (in media del 15%) rispetto al reddito nazionale. Dopo un periodo di crescita nel corso degli anni 80, il reddito cantonale ha subito un sostanziale ristagno nel corso di questi primi anni 90 a seguito del periodo di recessione iniziato nel '91 e tuttora in corso.

1.2 Il settore secondario ticinese

Il settore secondario ticinese mostra una certa maturazione della struttura industriale cantonale, caratterizzata dallo spostamento del panorama aziendale da piccole unità artigianali a conduzione familiare alle piccole media aziende più moderne, dinamiche e flessibili, meglio adatte ad affrontare la concorrenza nazionale e soprattutto internazionale.

Questa fase di maturazione dell'industria ticinese è stata caratterizzata da un ridimensionamento tra il 1975 ed il 1985 della quota di occupazione industriale rispetto all'occupazione totale, passando da una proporzione del 22,5% nel '85 ad una quota del 19,7% nel '95. Poco meno di 1/5 delle persone occupate in Ticino, frontalieri compresi, lo sono nell'industria e nell'artigianato industriale. Si è inoltre riscontrato un cambiamento di rotta nella struttura produttiva cantonale; la riduzione dei posti di lavoro nelle attività manifatturiere è stata compensata, in parte, dalla creazione di posti di lavoro in settori

innovativi (elettronica, ottica, micromeccanica), le cui prestazioni economiche, misurate in termini di aumento di valore aggiunto, sono superiori.

Per concludere il breve capitolo sul settore secondario ticinese si segnala come i 17 rami industriali ticinesi sono stati classificati secondo un "livello di qualità complessiva", che ritiene le qualità dell'industria secondo le variabili di livello tecnologico e qualifica del personale, e suddivisi in 3 gruppi. Il primo gruppo, di livello elevato di qualità complessiva, è formato dai settori della chimica, delle macchine, dell'elettronica, delle materie plastiche; il secondo gruppo, di livello intermedio di qualità complessiva, è composto dai rami tessile, carta, minerali non metalliferi, metallurgia, arti grafiche e "altre industrie" ed infine il terzo ed ultimo gruppo di basso livello di qualità è formato da aziende appartenenti all'industria delle bevande, legno, alimentari, orologi, tabacco, cuoio e calzature ed abbigliamento. In confronto nazionale si denota un forte divario tra i livelli di qualità complessiva registrati in media svizzera, decisamente più elevati, ed i livelli registrati dall'industria ticinese.

Nel corso degli anni si è potuto notare un miglioramento, seppur modesto, del livello di qualifica del personale, come pure si è notato un miglioramento nella propensione all'innovazione, coerentemente con gli obiettivi di promovimento; per i rami dell'industria il cui livello tecnologico e la qualifica del personale sono più elevati, i risultati, in termini di impiego e valore aggiunto per dipendente, sono migliori.

1.3 Il settore terziario ticinese

Il terziario, come si è già accennato, è stato il motore della crescita dell'economia ticinese degli anni settanta e ottanta, periodo in cui la parte di occupati del settore è cresciuta notevolmente passando dal 56% nel '75 al 68% del '95. Per quanto attiene alla sua evoluzione, nel settore terziario, i rami che hanno conosciuto la maggiore espansione in termini di occupazione sono stati il commercio all'ingrosso, le banche, le assicurazioni, le società fiduciarie e di consulenza, i trasporti aerei e le comunicazioni. Nel caso specifico delle banche, settore di vitale importanza per il terziario cantonale, il Ticino rappresenta la terza piazza finanziaria svizzera, ma occorre constatare:

- come il sistema bancario ticinese⁵ stia subendo un importante cambiamento strutturale, sotto la spinta dell'evoluzione dei mercati e della trasformazione delle attività bancarie. La globalizzazione dei primi che implicano un aumento della loro dimensione richiede o permette processi di fusione e acquisizione e l'apparire di entità sempre più imponenti alla ricerca di economie di scala e di scopo. D'altronde la crescita di contenuto d'informazione nelle attività bancarie, che trasforma la banca in industria dell'informazione, richiede di ripensare qualitativamente l'organizzazione interna delle aziende riducendone nel contempo i costi. I rischi di questa evoluzione non sono da trascurare, la fortuna della piazza finanziaria ticinese è legata alla personalizzazione dei servizi bancari, in relazione alla forte caratterizzazione culturale delle aziende.
- La perdita d'importanza del Ticino quale centro decisionale per le attività bancarie, in quanto più della metà degli istituti presenti sulla piazza finanziaria ticinese sono stranieri, per cui i centri decisionali sono ubicati all'estero, lo stesso discorso vale anche per le banche svizzere che hanno concentrato i loro poteri decisionali oltre Gottardo.

⁵ R. Chopard, Congiuntura ticinese 1995-1996

Si tratta di elementi che non possono essere trascurati in quanto sono all'origine delle profonde trasformazioni che sta subendo il mondo bancario svizzero e ticinese in particolare.

Le ristrutturazioni di questi primi anni novanta non hanno risparmiato il settore terziario nel suo insieme, che non è più riuscito a salvaguardare quella sua capacità di assorbimento di forza lavoro che lo aveva caratterizzato nei due decenni precedenti. Le ristrutturazioni aziendali hanno toccato tutte le attività dei servizi, fatta eccezione per alcune nicchie di mercato del terziario avanzato, come ad esempio attività legate a particolari servizi bancari e finanziari, consulenze aziendali e finanziarie, servizi per l'industria eccetera. Si tratta queste di attività sulle quali deve incentrarsi la politica di promozione economica cantonale, in quanto sono le sole ad offrire le necessarie garanzie di competitività e di opportunità di creazione di posti di lavoro nel panorama del settore terziario ticinese.

2. Competitività e attrattività del Cantone Ticino

2.1 Attrattività e posizione concorrenziale del Cantone Ticino in un confronto interregionale

Un recente studio pubblicato nel febbraio 1995 dal BAK⁶ di Basilea in merito all'attrattività ed alla competitività del Cantone voleva analizzare, attraverso le impressioni degli attori economici, quali potevano essere:

- i fattori strategicamente importanti per l'attrattività di una regione;
- il valore qualitativo presente o futuro di questi fattori.

Secondo l'approccio teorico seguito del BAK, migliore è la qualità dei fattori (prodotti, processi, manodopera, costi del capitale, mezzi di produzione ecc.) caratterizzanti un settore o una regione e migliore sarà l'attrattività e quindi la posizione concorrenziale di questo territorio. Per la scelta dei fattori, il BAK si è rifatto principalmente al concetto teorico di M. Porter (Harvard Business School), secondo il quale accanto alla produttività e ai prezzi riguardanti i fattori di produzione classici come il lavoro, il capitale, il terreno, l'energia bisogna inserire pure tutti quei fattori che influenzano il grado innovativo delle imprese. Dal punto di vista della concorrenzialità, una regione può essere considerata attrattiva come luogo d'insediamento se sono soprattutto i fattori tipici di un ramo a forte valore aggiunto ad essere considerati come determinanti, e se la loro qualità è elevata e le prospettive di sviluppo future sono buone nella regione d'insediamento nel confronto interregionale ed internazionale. Una regione, per essere attrattiva, dovrebbe avere, per almeno uno dei fattori elencati di seguito, un'importanza capitale per un'impresa appartenente ad un ramo ad alto valore aggiunto:

- disponibilità e/o rapporto prestazione prezzo della manodopera altamente qualificata particolarmente adatta ai bisogni del ramo;
- prossimità geografica d'istituti di ricerca, di centri di formazione e di tecnoparchi legati alle attività del ramo,
- prossimità geografica di aziende che stanno a monte e a valle nella catena della produzione;

⁶ BAK, 1995 opera citata

- prossimità geografica d'impresa appartenenti allo stesso ramo o simili;
- prossimità geografica di mercati stessi;
- prossimità geografica di una clientela informata ed esigente;
- offerta in materia di telecomunicazioni;
- attitudine positiva di fronte alle nuove tecnologie;
- possibilità di ottenere dei permessi di lavoro per la manodopera estera (in particolare molto qualificata);
- costo e durata delle procedure di autorizzazione;
- prevedibilità dell'evoluzione dell'ambiente politico e giuridico.

Infine per quanto concerne la manodopera molto qualificata ed altamente specializzata necessaria a questi rami, i fattori seguenti dovrebbero essere decisivi:

- peso della fiscalità nella regione d'insediamento;
- qualità della vita (possibilità di formazione, offerta culturale e di svago, qualità ambientale e sicurezza).

Dai risultati dello studio appare come il Ticino, nelle percezioni soggettive dei suoi operatori economici, è una regione limitatamente attrattiva, in particolare per attività ad alto valore aggiunto, quelle cioè che necessitano di condizioni quadro che più si avvicinano ai fattori descritti da Porter e che permettono di generare elevato valore aggiunto per singolo posto di lavoro.

Dalle valutazioni il Ticino risulterebbe attrattivo relativamente ai seguenti fattori:

- qualità della vita;
- relazioni tra partners sociali;
- raccordi alle reti di trasporto internazionali;
- prossimità geografica d'impresa dello stesso ramo o simili (in particolare per i rami dell'elettronica e delle macchine);
- offerta in materia di telecomunicazioni;
- flessibilità orario di lavoro.

Il territorio risulta poco attrattivo relativamente ai seguenti fattori:

- disponibilità e costi della manodopera qualificata e della manodopera altamente qualificata;
- promozione economica tramite incitamento finanziario;
- facilità di accesso al mercato SEE;
- svantaggi a causa della frontiera politica tra il luogo di produzione e il mercato;
- costi per il rispetto delle condizioni ambientali;
- carico fiscale per le aziende;
- permessi per lavoratori stranieri;

- costi della superficie lavorativa;
- costi del capitale e accesso al capitale rischio;
- prossimità di una clientela informata ed esigente.

Tra i fattori che connotano il Cantone come poco attrattivo risulta la promozione economica tramite incitamento finanziario, motivo per il quale si è resa necessaria la revisione della L-prom sfociata nel presente disegno di L-inn. Quest'ultima permette di migliorare alcuni punti indicati come poco attrattivi, quali ad esempio la possibilità di formare personale in azienda, partecipando ai costi di formazione, nonché l'accesso al capitale tramite la concessione di fidejussioni dirette ai neo imprenditori.

In conclusione va comunque sottolineato come alcune iniziative che hanno già preso avvio, quali ad esempio l'esperienza del CIMS I ed i suoi potenziali sviluppi futuri, l'Università della Svizzera Italiana, il progetto di nuova Scuola universitaria professionale, le molteplici iniziative a carattere transfrontaliero, i progetti innovativi industriali, intraprese a migliorare l'attrattività del Cantone vanno nella direzione prospettata dal BAK e potranno dare i loro frutti a breve/medio termine.

2.2 Processi innovativi nell'industria del Cantone Ticino

Nel 1993 il KOF di Zurigo⁷ ha effettuato un'inchiesta sul piano nazionale concernente i processi innovativi dell'industria svizzera, con un capitolo particolareggiato inerente il Canton Ticino. Alcuni aspetti importanti vengono riassunti qui di seguito⁸:

- le aziende ticinesi presentano un grado innovativo mediocre rispetto al livello nazionale, così che il settore industriale ticinese risulta meno innovativo del relativo settore nazionale;
- l'industria ticinese innova soprattutto nei processi produttivi, mentre l'industria nazionale lo fa piuttosto nei prodotti e nell'organizzazione, come avviene nelle aree dinamiche dell'Europa occidentale;
- in Ticino vi sono molteplici fattori, determinati in particolare dalle condizioni quadro ed istituzionali che vigono nel nostro Cantone, che ostacolano l'innovazione in ambito industriale;
- l'attitudine manageriale ticinese differisce notevolmente rispetto a quella nazionale nei confronti dell'innovazione industriale, inoltre sussiste una scarsa propensione alla collaborazione tra aziende.

Anche questo studio mette in evidenza la necessità di fornire agli organi competenti alla promozione economica cantonale uno strumento che possa permettere all'industria ticinese ed al settore del terziario avanzato di stimolare l'innovazione economica.

⁷ KOF, 1993 opera citata

⁸ si tratta di risultati ottenuti da un campione di aziende

IV. OBIETTIVI DELLA LEGGE SULL'INNOVAZIONE ECONOMICA

Nel primo aggiornamento del Rapporto sulle Linee direttive e sul Piano finanziario 1996-1999, il Consiglio di Stato ha indicato le sei emergenze che caratterizzano la presente legislatura. Tra queste, due in particolare concernono la politica economica:

- il rischio di una lenta ma progressiva deindustrializzazione del Paese (delocalizzazione di imprese confrontate con un mercato globalizzato sempre più selettivo, che impone la ricerca di luoghi di produzione meno costosi);
- il pericolo di un ridimensionamento e di una marginalizzazione della piazza finanziaria ticinese, a causa dei processi di razionalizzazione e di concentrazione avviati in Svizzera anche nel settore terziario.

Il Consiglio di Stato ha indicato nella scheda programmatica n.1 i provvedimenti di sostegno al rilancio della crescita e dell'occupazione che intende attuare per affrontare queste due emergenze. La definizione di questi provvedimenti fa seguito all'ampia consultazione effettuata sul menzionato documento del Dipartimento dell'economia e delle finanze del 26 aprile 1996: in esso si proponevano 101 misure ripartite per settori. Nel primo aggiornamento delle Linee direttive si è indicato che la traduzione dei provvedimenti prioritari in proposte di legge, secondo le valutazioni emerse dalla consultazione, comporta la presentazione di una decina di messaggi entro la fine della legislatura. Fra gli interventi elencati come prioritari figura la revisione della legge sul promovimento industriale. Con il presente messaggio e con l'allegato disegno di legge si dà seguito a quegli intendimenti.

Gli obiettivi generali della riforma relativi agli strumenti di sostegno all'attività economica ed industriale in particolare possono essere riassunti nei seguenti tre punti:

- migliorare la concorrenzialità del Ticino quale luogo di insediamento di nuove attività produttive;
- adattare l'economia ticinese alle nuove condizioni di concorrenza (mercato globale più selettivo);
- rafforzare il tessuto economico cantonale, con lo sviluppo di attività innovative ad alto valore aggiunto.

Per realizzare questi obiettivi la politica economica del Cantone deve perseguire il miglioramento delle condizioni quadro (misure indirette di sostegno alle aziende: formazione professionale, ricerca, fiscalità, mercato del lavoro, coesione sociale, efficienza dei servizi pubblici, celerità delle procedure amministrative), ma anche prevedere misure dirette di sostegno all'attività economica, nel duplice intento di incentivare lo spirito innovativo delle aziende e di attirare nuove imprese: l'aiuto diretto, nelle forme previste dall'attuale Legge sul promovimento industriale e dalla proposta di nuova Legge per l'innovazione economica, deve essere finalizzato a rendere possibili investimenti innovativi che, in mancanza di un sufficiente appoggio, non verrebbero effettuati (criterio della necessità).

1. Industria e terziario avanzato

Nell'aggiornare questi strumenti, il Consiglio di Stato ritiene opportuno, come affermato nell'introduzione, allargare il campo di applicazione della legge al di fuori del settore industriale propriamente detto. Già l'attuale legge supera la rigida delimitazione di settore,

prevedendo la possibilità di considerare anche le "aziende di servizio che svolgono funzioni strettamente connesse all'innovazione nella produzione industriale" (art. 3, lettera b). Nel messaggio sulla L-prom del 20 novembre 1985, si affermava che "dato lo stretto legame esistente fra consumo di servizi e capacità innovativa, è (...) importante che le aziende del Ticino, poco dotate di servizi interni, possano facilmente accedere all'acquisizione di servizi esterni". Il messaggio indicava tre interventi possibili in questa direzione: aiuti alle aziende di servizio alla produzione industriale (in particolare lavoratori di ricerca e di sviluppo, società di a laboratori di ricerca e test sui materiali, software-house specializzate nell'elaborazione di programmi di base per i dispositivi di comando delle macchine a controllo numerico computerizzate, laboratori per il controllo di qualità dei prodotti), aiuti per progetti di investimento immateriale (produzione in proprio o acquisto da terzi di servizi, oltre all'acquisto dei brevetti e licenze), aiuti nel campo dei servizi all'innovazione e allo sviluppo industriale (consulenze specializzate: tecnologia, marketing, ecc.).

Questi intenti, finalizzati a incentivare l'innovazione industriale, sono rimasti tuttavia praticamente senza seguito. Tra il 1987 e il 1995 solo un'azienda di servizio all'industria ha beneficiato dell'aiuto finanziario previsto dalla legge, per un importo assai modesto in termini assoluti (anche se relativamente consistente in termini relativi: 12% rispetto all'investimento computabile).

Particolarmente sollecitato è stato per contro l'aiuto per la certificazione di qualità (ISO): negli ultimi due anni (1994 e 1995) 41 aziende hanno ricevuto il contributo reso possibile dalla L-prom: l'ammontare medio dell'aiuto è stato dell'11,1% sull'investimento computabile. La certificazione di qualità ISO sarà indispensabile dal 1998 per le ditte che esportano i loro prodotti verso l'Unione Europea: è quindi verosimile che le richieste di aiuto aumentino. Va comunque precisato che, essendo praticamente un passaggio obbligato, la certificazione ISO non può costituire un fattore di innovazione in grado di contraddistinguere le aziende ticinesi, anche se indubbiamente stimola il miglioramento del tessuto economico.

Con la nuova Legge per l'innovazione economica, il campo di applicazione viene pertanto allargato al terziario avanzato. I cambiamenti strutturali in atto, determinati dalla globalizzazione dell'economia, coinvolgono anche i rami non industriali dell'economia ticinese. L'innovazione integrale è diventata un'esigenza anche per i servizi. Se una delle possibili scelte strategiche del Ticino è diventare un'economia di servizio anche per le industrie del nord Italia, oltre che per quelle indigene, lo sviluppo e la specializzazione del terziario avanzato sono fondamentali. L'innovazione competitiva diviene quindi centrale anche in questo settore e deve poter essere incentivata, in modo mirato e selettivo, con gli strumenti statali.

Il problema principale legato all'estensione del campo di applicazione della legge è la chiara definizione dei settori potenzialmente beneficiari degli incentivi pubblici all'innovazione. Nel commento agli articoli della nuova legge (v. capitolo successivo, in particolare all'art. 3) si danno le indicazioni di massima, rinviando al regolamento la definizione particolareggiata dei servizi che entrano in linea di conto. Le aree interessate sono cinque: organizzativa, tecnico-produttiva, commerciale, amministrativa, informativa. Si tratta evidentemente di un terziario che ha legami con il secondario.

La scelta di allargare il campo di applicazione della legge è del resto coerente con l'indirizzo, presente in nuce già nella L-prom del 1986, di sostenere l'evoluzione delle zone industriali in parchi tecnologici, in cui accanto ad aziende industriali operano imprese del terziario avanzato. Se il progetto di parco tecnologico del Pian Faloppia dovesse dimostrarsi attrattivo e quindi meritevole di ulteriori sostegni da parte del

Cantone, dopo la fase di verifica iniziale, il connubio fra industria e terziario avanzato anche in sede di incentivi statali all'innovazione potrebbe esplicare effetti molto positivi. Più in generale si tratterà di attribuire gli aiuti anche tendo conto delle possibili connessioni e collaborazioni fra aziende di diversi settori.

Un ruolo molto importante potranno svolgere in questo ambito anche l'Università della Svizzera italiana e in particolare la Scuola universitaria professionale (trasferimento di tecnologia dallo stadio della ricerca a quello dell'innovazione industriale e della commercializzazione); va ricordato che nella SUP viene integrato il Centro CIM della Svizzera italiana, che in collaborazione con il CITI (Centro interfaccia tecnologie innovative) e con la Sezione promovimento economico e del lavoro (SPEL) del DFE forniscono una qualificata attività di supporto alle piccole e medie imprese.

2. Innovazione economica e occupazione

La fase di ristrutturazione dell'economia ticinese è caratterizzata anche da una grave crisi dell'occupazione, che si traduce in un elevato tasso di disoccupazione. Certo, la disoccupazione è favorita anche dalle generose prestazioni della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, analogamente a quanto avviene in altri Paesi, come dimostrano diverse ricerche svolte nell'Unione Europea: tuttavia, i processi di ristrutturazione in atto hanno contribuito ampiamente all'erosione della base occupazionale. La crisi del lavoro è una delle sei emergenze indicate dal Consiglio di Stato nel primo aggiornamento del Rapporto sulle Linee direttive 1996-99.

La politica di incentivo all'innovazione economica deve quindi essere finalizzata anche al rilancio dell'occupazione.

La diminuzione del numero di cittadini che deve fare capo a redditi sostitutivi versati dallo Stato (e finanziati dai cittadini attivi e dalle imprese, tramite le imposte e i contributi sociali) costituisce anche un obiettivo che rientra nel miglioramento delle condizioni quadro dell'economia: un'efficace politica occupazionale riduce a medio termine gli oneri improduttivi che gravano sull'attività economica e sul lavoro.

La verifica dell'applicazione della Legge sul promovimento industriale effettuata dall'IRE⁹ fornisce a questo riguardo importanti indicazioni. Dal 1987 al 1995 hanno beneficiato degli aiuti diretti agli investimenti, 92 aziende (i casi di aiuto diretto sono 108, in quanto alcune imprese hanno beneficiato di più di un aiuto). Delle 92 aziende aiutate, 60 erano aziende esistenti, 32 aziende nuove. Le prime hanno creato solo 79 posti di lavoro supplementare su un totale di 6'607 impieghi, le seconde 1'181 impieghi (tenendo presente che tutte le aziende nuove create in Ticino dal 1987 al 1995, comprese quelle non aiutate in base alla L-prom, hanno creato 3'126 posti di lavoro). L'aiuto diretto per posto di lavoro creato è stato di 87'000 franchi per le aziende esistenti e di 3'400 per le nuove aziende: in relazione all'occupazione, l'aiuto alle nuove aziende è quindi nettamente più efficiente oltre che più efficace. Risultati analoghi sono stati verificati nel Canton Neuchâtel ed erano già stati riscontrati nell'applicazione della precedente legge cantonale sul promovimento delle attività industriali del 16 settembre 1976.

L'aumento dell'impiego non è un obiettivo dell'attuale legge sul promovimento industriale. L'innovazione tecnologica in aziende esistenti (soprattutto se consiste, come tuttora avviene in Ticino, in innovazione dei processi produttivi più che dei prodotti) comporta del

⁹ IRE 1996.opera citata

resto, generalmente, un ridimensionamento della base occupazionale, al massimo una sua stabilizzazione. D'altra parte, non si può sottacere che un investimento in tecnologie innovative può salvare un'industria dalla chiusura o dalla delocalizzazione: ci può quindi essere un beneficio occupazionale al di là del saldo netto dei posti di lavoro supplementari creati.

Tra il 1987 e il 1995 sono state aiutate, come detto, 92 aziende. Di queste, 60 erano aziende già esistenti nel 1985, 32 erano aziende nuove. La ripartizione degli aiuti è stata quindi chiaramente a vantaggio delle industrie già presenti sul territorio cantonale. Per conseguire in modo più efficace anche l'obiettivo occupazionale occorre quindi riequilibrare la ripartizione percentuale degli aiuti. Indicativamente, una ripartizione a metà fra aziende esistenti e aziende nuove può costituire un punto di riferimento. Questo riequilibrio non comporterà una riduzione dell'impegno finanziario dello Stato in favore delle aziende esistenti, in quanto l'ammontare dell'importo a disposizione per la promozione economica viene aumentato. Va da sé che il maggior sforzo verso le aziende nuove dovrà essere attentamente verificato: il tasso di insuccesso dei nuovi insediamenti aiutati dallo Stato è infatti superiore. Tra il 1987 e il 1995 esso è stato del 3,3% per le aziende esistenti (2 chiusure su 60 aziende aiutate) e del 12,5% per le aziende nuove (4 chiusure su 32 aziende aiutate).

3. Investimento aziendale e aiuto statale

Le difficoltà finanziarie dell'ente pubblico pongono oggi più che mai l'esigenza di un'utilizzazione quanto più possibile efficiente e razionale delle scarse risorse disponibili. Occorre quindi evitare il versamento di aiuti non strettamente necessari e di aiuti-bagatella che hanno più la funzione di un premio all'investimento aziendale che di incentivo determinante per le scelte dell'impresa.

Negli aiuti diretti agli investimenti concessi tra il 1987 e il 1995 si registrano casi in cui il contributo riconosciuto dal Cantone rappresenta meno del 5% dell'investimento computabile e una percentuale ancora inferiore rispetto all'investimento preventivato dall'azienda. E' poco probabile che in assenza di questo limitatissimo contributo, l'impresa avrebbe rinunciato all'investimento. Sui 108 casi di aiuto, la quota media del contributo concesso rispetto all'investimento computabile è stata in nove anni del 9,2%. Si tratta di una percentuale insoddisfacente in rapporto agli obiettivi della legge stessa. Ma soprattutto è preoccupante l'evoluzione di tale percentuale nel corso degli anni:

Anno	Investimento computabile (fr.)	% sussidio
1987	25'063'000.--	12.1
1988	11'600'000.--	11.2
1989	22'807'000.--	9.9
1990	18'365'000.--	11.4
1991	26'950'000.--	11.4
1992	27'779'000.--	10.5
1993	81'518'000.--	7.2
1994	74'914'000.--	7.5
1995	55'150'000.--	9.3
1996	56'543'000.--	9.6

Dal 12,1% e dal 12,4% dei primi due anni di applicazione della L-prom vi è stata una tendenziale diminuzione dell'incidenza dell'aiuto, sceso nettamente sotto la barriera del 10% nel 1993 e nel 1994, prima di risalire al 9,6% nel 1996. L'evoluzione tendenziale verso una politica di sussidi a pioggia va bloccata e invertita, come si è già cominciato a fare nell'ultimo anno considerato. Per le aziende nuove, la quota dell'aiuto sull'investimento computabile è superiore a quella dell'aiuto concesso alle aziende esistenti.

Nel menzionato studio dell'IRE¹⁰ si indica in una percentuale del 10% il limite inferiore auspicabile per garantire l'efficienza dell'aiuto e rispettare il criterio della necessità dell'intervento statale: "Contributi sensibilmente inferiori al 10% sarebbero forse da evitare: la loro incidenza è modesta e, quindi, verosimilmente superflua". "Contributi troppo ridotti sono poco incisivi e disperdono le risorse a inaffiorio. Il margine di scelta potrebbe essere ristretto fra il 10% e il 15%."

Tra il 1987 e il 1995 i casi di aiuti inferiori al 10% sono stati 16 su 108. Il totale degli aiuti risulta comunque inferiore al 10% di tutti gli investimenti computabili perché i maggiori contributi in cifre assolute sono stati in genere inferiori a tale quota (talvolta di parecchi punti).

La scelta di stabilire percentuali minime (oltre che massime) per l'aiuto è delicata. Il Consiglio di Stato la ritiene tuttavia indispensabile, per l'efficienza della politica di incentivo all'innovazione economica, per la limitata disponibilità di risorse pubbliche e non da ultimo per l'estensione del campo di applicazione della legge al di là del settore industriale. Nel progetto di legge qui presentato si propone una percentuale minima del 10%, aumentando quella massima al 25%.

4. Atti parlamentari sospesi

Il presente disegno di legge permette inoltre di evadere alcuni atti parlamentari tuttora sospesi, colmando nel contempo quelle lacune che alcuni parlamentari avevano a loro volta segnalato.

In particolare le seguenti iniziative parlamentari degli onorevoli:

- A. Adobati, 6.3.95: modifica dell'art. 6 della L-prom, si chiedono facilitazioni fiscali finalizzate alla creazione di nuovi posti di lavoro (iniziativa trasformata in mozione); di fronte al perdurare delle difficoltà in cui si dibatte l'economia ticinese, sarebbe opportuno ampliare i servizi della L-prom estendendo il sostegno di carattere fiscale. Si pensa in particolare ad un "premio fiscale" per ogni nuovo posto di lavoro creato, se questo viene mantenuto per almeno un periodo fiscale.
- D. Ryser, 2.10.95: viene richiesto l'aumento dell'aiuto alle aziende sotto forma di fideiussione nell'ambito della L-prom; le attuali misure di aiuto offerte dalle leggi in vigore (L-prom, decreto Bonny, LIM) non permettono di incoraggiare e sostenere le iniziative di parecchie aziende che hanno progetti innovativi molto interessanti ma che non hanno la fortuna di disporre di un consistente capitale proprio o di un livello di garanzie finanziarie corrispondente all'ottica del settore bancario operante nel nostro Cantone. Si richiede pertanto di:
 - concedere la fideiussione fino al 60% dell'investimento riconosciuto su un periodo

¹⁰ IRE 1996, opera citata

- di 7-10 anni tramite la Società di fideiussione per lo sviluppo dell'economia ticinese;
 - versare un sussidio fino al 15% dell'importo coperto da fideiussione non ai richiedenti ma alla Società di fideiussione per la copertura di eventuali perdite (copertura del rischio) invece di garantire il 30% delle perdite subite;
 - abolire la possibilità di agevolazioni fiscali a livello comunale;
 - fissare il tetto massimo degli aiuti federali e cantonali all'80% dell'investimento.
- C. Simoneschi-Cortesi (per il gruppo PPD), 11.11.96: viene richiesta una modifica globale della L-prom che tenga in considerazione le seguenti proposte:
 - estensione del campo di intervento della legge alle aziende attive nel settore dei servizi tecnologici, informatici e della comunicazione, tenendo conto della dimensione ridotta di queste aziende;
 - aiuto non solo agli investimenti del settore dei processi di produzione bensì anche agli sforzi volti alla realizzazione di nuovi prodotti e alla ricerca di nuovi mercati;
 - aumento delle percentuali di aiuto,
 - aumento della dotazione finanziaria;
 - aiuto alla certificazione ISO 14001 e ISO 900x per i servizi;
 - aiuti alla promozione dello "Standort Ticino",

e le mozioni presentate dagli onorevoli:

- C. Camponovo, 19.4.93: in cui si richiede l'adozione di misure di rivitalizzazione per la nostra economia; tramite:
 - lo sgravio fiscale per aziende che eseguono degli investimenti;
 - la semplificazione delle procedure burocratiche amministrative;
 - il lancio di un programma di investimenti pubblici;
 - la creazione di sinergie tra amministrazione pubblica e settore privato;
- O. Pini e D. Lotti, 4.10.95: viene richiesto uno studio globale sulle prospettive di sviluppo e di rivitalizzazione economica del Cantone, in particolare si chiede di valutare:
 - lo statuto dell'economia;
 - quali potranno essere gli scenari di sviluppo economico del Cantone Ticino;
 - quali saranno i settori economici dove sarà possibile ritrovare la necessaria competitività;
 - quali investimenti pubblici e privati dovranno essere prioritari;
 - quali saranno i possibili sviluppi verso il polo economico della Lombardia ed in generale la collaborazione transfrontaliera;
 - quali dovranno essere le misure di liberalizzazione auspicabili per rivitalizzare l'economia cantonale;
 - quali dovranno essere gli adattamenti alla struttura amministrativa dell'ente pubblico in questa nuova realtà storica; in particolar modo in quali settori si rivelerà necessario un trapasso dei compiti dello Stato all'economia privata;
 - quali dovranno essere le priorità propositive e rivendicative nei confronti della Confederazione.

- G. Gendotti e cofirmatari, 6.11.95: vengono richiesti aiuti mirati all'economia; in particolare si chiede l'adozione immediata delle seguenti misure:
 - aumento dei mezzi messi a disposizione dal cantone per la promozione di iniziative industriali di interesse economico generale a titolo di contributi in base alla L-prom;
 - costituzione di un fondo cantonale straordinario a sostegno delle aziende, non solo quelle industriali per le quali già sussistono aiuti in questo senso, ma anche di tutte le imprese edili e artigianali che si accostano ai nuovi concetti di conduzione aziendale fondati sulla certificazione/assicurazione della qualità.

V. COMMENTO AGLI ARTICOLI DI LEGGE

1. In generale

Nei suoi orientamenti generali il disegno di nuova legge non si distanzia molto dall'attuale legge; sono infatti rimasti invariati i punti focali che reggono la L-prom del 1986, quali la presenza di aiuti diretti ed indiretti, il relativo metodo di valutazione dei progetti, i modi di assegnazione del sussidio alle aziende. Le novità introdotte nel presente disegno di legge sono state descritte nel capitolo precedente.

2. Capitolo I - finalità

2.1 Scopo (art. 1)

La limitazione alle iniziative industriali è stata tolta: in questo modo lo scopo della legge viene esplicitato considerando tutte le iniziative di innovazione di interesse economico nel Cantone. Una forte capacità di innovazione costituisce per la nostra economia una condizione determinante per resistere alla concorrenza internazionale, che diventa vieppiù agguerrita. L'aspetto innovativo dovrà infatti essere presente comunque se l'intendimento dei proponenti è di creare dei posti di lavoro ad alto valore aggiunto in grado di durare nel tempo; non è infatti possibile creare occupazione qualitativa senza nel contempo sviluppare progetti o prodotti innovativi.

Il riferimento allo sviluppo delle aree meno sviluppate non è stato mantenuto, in quanto il sostegno all'innovazione è diretto a tutto il territorio cantonale nella stessa misura. Lo studio dell'IRE ha mostrato come l'obiettivo territoriale di concessione di incentivi maggiori nelle aree meno sviluppate ha avuto un riscontro meno significativo di quanto ci si poteva attendere, non si è infatti riscontrato un incremento di aziende in queste regioni ed il saldo dei posti di lavoro legati all'industria ha subito una riduzione maggiore rispetto alla media cantonale.

3. Capitolo II Sezione I - Campo di applicazione

3.1 Iniziative economiche innovative (art. 2)

La più importante novità di tutto il disegno di legge risiede nel nuovo approccio al sostegno, rappresentato dall'articolo 2: le iniziative di interesse economico generale non

sono più unicamente industriali, ma vengono estese alle iniziative economiche che introducono innovazioni rispetto al mercato. Queste innovazioni possono essere introdotte nel prodotto (compresa la diversificazione), nel processo produttivo, nel servizio o nell'organizzazione aziendale. Si tratta in sostanza di incentivare tutti i miglioramenti nel ciclo produttivo, dall'approvvigionamento alla fase finale di distribuzione, si tratta di tutte le procedure che stanno a monte e a valle della produzione o che permettono di estendere il mercato al quale si rivolge l'azienda. Questi concetti fondamentali per l'ottenimento di un sussidio ai sensi della presente legge vengono valutati, come già avviene in modo peraltro efficace, da una commissione consultiva, che espone il proprio parere: la decisione finale spetta alla Sezione del promovimento economico e del lavoro (SPEL).

3.2 Settori economici (art. 3)

L'art. 3 definisce i fruitori della legge: oltre alle aziende industriali definite dall'art. 5, cpv. 2, lett. a) e b) della legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio del 13 marzo 1964, vengono considerate tutte le aziende di produzione di artigianato industriale (cpv. a) che trasformano beni e non appartengono all'artigianato artistico e le aziende di terziario avanzato (art. 3 b).

Le aziende del terziario avanzato sono state definite da Barbieri, Rosa, in "Terziario avanzato e sviluppo innovativo", Il Mulino, Bologna, 1990, e comprendono tutte le entità che si occupano di servizi a monte e a valle della produzione nella catena produttiva. L'elenco seguente ci offre una panoramica della tipologia di aziende appartenenti al terziario avanzato ed i rispettivi settori di attività in cui operano.

Aziende attive nei servizi per l'area organizzativa

- interventi di organizzazione direzionale
- interventi di organizzazione operativa
- logistica (approvvigionamento, gestione magazzino, ecc.)
- organizzazione distributiva

Aziende attive nei servizi per l'area tecnico-produttiva

- definizione caratteristiche tecniche di impianti e macchinari
- messa a punto di nuovi processi e/o prodotti
- analisi del prodotto (controllo di qualità)
- disegno industriale, design
- engineering
- lay-out
- riduzione e controllo dei consumi energetici
- interventi in campo ecologico

Aziende attive nei servizi per l'area commerciale

- analisi e ricerche di mercato

- marketing
- pubbliche relazioni
- pubblicità e azioni promozionali
- informazioni commerciali
- assistenza import-export
- adeguamento rete e strutture di commercializzazione

Aziende attive nei servizi per l'area amministrativa

- definizione per le procedure contabili
- sistemi di pianificazione e controllo

Aziende attive nei servizi informativi

- sviluppo di software applicativo
- elaborazione dati
- banche dati e relativi servizi

La lista esaustiva dei servizi verrà stabilita nel regolamento d'applicazione; il punto di riferimento rimane comunque l'elenco definito nell'opera citata di Barbieri e Rosa. L'estensione della legge ai servizi rappresenta un orientamento che vuole tenere in considerazione la realtà economica del nostro Cantone, prevalentemente orientato alla produzione di servizi come pure delle opportunità offerte, e che si offriranno in futuro, date dalla nostra vicinanza al bacino industriale dell'Italia del Nord. Inoltre dallo studio eseguito dal BAK di Basilea nel mese di febbraio 1995 in merito alla competitività delle regioni svizzere emerge come l'industria ticinese innovi prevalentemente nei processi produttivi, mentre l'industria nazionale lo fa piuttosto nei prodotti e nell'organizzazione manageriale così come si riscontra nelle principali aree dinamiche dell'Europa occidentale. Ne consegue che l'industria ticinese sia leggermente sfasata in confronto alle tendenze riscontrate sul piano nazionale ed internazionale. Essa si trova ancora in una fase di automazione dei processi produttivi, fase ormai superata da una maggiore necessità di innovare nei prodotti e nell'organizzazione di tutta la catena produttiva distributiva per essere competitivi sui mercati internazionali. La nuova legge vuole appunto sintonizzarsi su questo tipo di esigenza ed incitare le unità economiche ticinesi ad accogliere le sfide che il mercato lancia.

4. Capitolo II Sezione II - Aiuti finanziari alle aziende

4.1 Principio (art. 4)

Il principio di aiuto finanziario alle aziende è rimasto sostanzialmente identico alla precedente legge e precisa il principio degli aiuti finanziari. Nel testo è stato sostituito il termine "aziende industriali" con "aziende" conformemente all'estensione dei beneficiari degli aiuti contemplati nel presente disegno di L-inn. Il regolamento di applicazione stabilisce il dettaglio delle normative di rispetto delle condizioni di salario e lavoro usuali nell'impiego di manodopera.

Il cpv. 5 è stato eliminato in quanto il sostegno a persone invalide viene demandato ad altri settori della pubblica amministrazione, inoltre nei 10 anni in cui è stata in vigore la L-prom 86 il presente capoverso non è mai stato utilizzato.

4.2 Aiuto cantonale (art. 5)

Il sostegno alle aziende di tutte le categorie viene concesso, come per la L-prom 86, sotto forma di sussidio fino ad un massimo percentuale del 25% del costo del progetto, esclusi terreni e immobili. La scelta di potenziare la percentuale della legge precedente è dovuto alla necessità di impiegare efficacemente le risorse finanziarie a disposizione, infatti dai risultati della recente analisi eseguita dall'Istituto ricerche economiche (IRE) sugli effetti dell'applicazione della L-prom 86 nel periodo 1986-1995, si nota come aiuti inferiori al 10% non hanno alcun influsso e rischiano di essere superflui, vanificando nel contempo lo sforzo dell'Ente pubblico a sostegno dell'innovazione.

A questo proposito è stato inserito nell'articolo la concessione, di regola, di una percentuale minima del 10% del costo del progetto, esclusi terreni ed immobili; rimane aperta la possibilità di applicare percentuali inferiori nel caso di investimenti importanti.

Il cpv. 2 rimane invariato, e prevede la possibilità di concedere i sussidi al massimo in 5 anni: è quindi possibile erogare il sostegno all'azienda in meno di 5 anni in funzione dei bisogni dell'azienda, si tratta comunque di casi eccezionali in quanto si vorrebbe evitare che l'azienda che ha beneficiato dell'aiuto non chiuda o si trasferisca altrove dopo aver esaurito il sussidio. La prassi di sussidio ottenibile in meno di 5 annuità presenta comunque dei vantaggi: diminuirebbe la burocrazia per l'amministrazione e per le società, ed inoltre faciliterebbe la crescita delle aziende stesse in quanto potrebbero disporre degli aiuti in tempi abbreviati.

Il cpv. 3 precisa le modalità del versamento, sotto forma di esonero del pagamento delle imposte cantonali. La modifica è stata fatta per permettere il versamento al limite in un anno a discrezione dell'Ufficio dell'industria e commercio e in funzione delle esigenze specifiche dell'azienda.

4.3 Agevolazioni fiscali (art. 6)

La legge vigente, contrariamente a quella precedente del 16.9.1976, non prevede agevolazioni fiscali per le nuove imprese in materia di imposta cantonale mentre è ammessa per la sola imposta comunale.

In questo momento di particolare difficoltà economica, l'agevolazione fiscale rappresenta certamente un incentivo molto importante, se non a volte decisivo, nella decisione da parte degli operatori economici di costituire nuove imprese nel nostro Cantone.

L'agevolazione fiscale è la misura più diffusa, sia in Svizzera che all'estero, per favorire lo sviluppo delle iniziative economiche ad alto valore aggiunto.

La concorrenza tra le diverse regioni europee tende ad aumentare notevolmente: siamo ormai confrontati con un'economia globale in cui il Ticino rappresenta una eventuale alternativa d'insediamento rispetto a molte altre regioni.

Uno dei motivi della popolarità della misura fiscale è quella che non produce, se applicata alle nuove aziende, dei costi finanziari all'Amministrazione pubblica: si tratta di 'costi d'opportunità' relativi unicamente ad imposte dirette non percepite e non di uscite finanziarie propriamente dette. Il vantaggio per l'economia cantonale di un nuovo

insediamento è invece importante, oltre che per l'indotto economico, anche per la fiscalità indiretta prodotta.

I termini del confronto potrebbero essere tra la presenza di una nuova azienda, seppur con ridotta fiscalità diretta, rispetto all'assenza di tale attività, con relativi svantaggi nell'indotto e nell'occupazione.

La durata di tale agevolazioni è limitata, di regola, a 5 anni: è un orizzonte temporale ragionevole tenendo conto della realtà produttiva attuale. In casi particolari, se giustificate dall'interesse predominante per il Cantone dell'iniziativa economica, si prevedono eccezioni fino ad un massimo di 10 anni.

Il caso specifico di una riconversione essenziale dell'attività di un'azienda è paragonato alla neocostituzione di un'azienda; per cui è applicabile l'agevolazione fiscale. Quest'osservazione è stata ripresa direttamente dalla Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) del 14.12.1990.

5. Capitolo II Sezione III - Misure indirette

5.1 Zone industriali di interesse cantonale

Nell'art. 7), relativo al sostegno delle zone industriali di interesse cantonale, è stato ampliato il concetto di zona industriale, inserendo la nozione di parco tecnologico, in quanto viene identificato come la forma attualmente più evoluta di area industriale, in cui sono presenti differenti tipi di attività che possono sfruttare delle sinergie comuni ed essere di sostegno una all'altra. Si pensi in particolare alla presenza in un parco tecnologico di aziende di produzione e di servizi inerenti la produzione industriale.

Le altre misure indirette relative alle zone industriali, in particolare: art. 8) promozione delle zone industriali di interesse cantonale e art. 9) zone industriali di interesse locale, sono rimaste invariate in quanto si è ritenuto opportuno mantenere questi tipo di aiuto qualora si manifestasse la necessità.

5.2 Promozione consulenza e intermediazione (art. 10)

L'articolo 10 è stato mantenuto come nella versione precedente, con la differenza che le azioni di promozione sono state estese alle attività definite nell'art. 3 della presente legge e non limitate all'industria.

5.3 Formazione professionale (art. 11)

La concessione di sussidi per la realizzazione e la gestione di centri aziendali o interaziendali di formazione per apprendisti è stata delegata alla Divisione della formazione professionale, in quanto secondo lo studio dell'IRE, dall'entrata in vigore della legge e fino al 1995 il contributo previsto per centri aziendali e interaziendali di formazione per apprendisti è stato lo strumento meno utilizzato. Inoltre la procedura di verifica delle condizioni per l'erogazione dei sussidi è interamente condotta dalla Divisione della formazione professionale, poiché le competenze per valutazioni attendibili si trovano solo in questo servizio.

Il nuovo articolo della L-inn sulla formazione professionale intende incentivare la riqualifica professionale in azienda, in relazione a nuovi investimenti realizzati ai sensi

della presente legge, sia per quanto concerne il personale interno alla stessa, sia per quanto attiene alla formazione di nuovi dipendenti tramite la concessione di un "bonus di riqualificazione". Lo stesso serve infatti a coprire, parzialmente o totalmente, per un periodo massimo di 6 mesi, la formazione di un dipendente su una tecnologia innovativa introdotta in azienda. Serve cioè a sussidiare un periodo iniziale improduttivo o scarsamente produttivo da parte del dipendente non ancora in grado di lavorare autonomamente. Si tratta nella maggior parte dei casi di un costo importante per l'azienda, ragione per la quale le aziende ticinesi richiedono spesso permessi per manodopera estera già formata ed in grado di essere immediatamente operativa.

5.4 Autoimprenditorialità (art. 12)

Misure di sostegno all'autoimprenditorialità sono contenute nella Legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati (L-riloc) e nella Legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI). Gli incentivi previsti si riferiscono unicamente a disoccupati o a persone in grave pericolo di disoccupazione. Rimangono quindi escluse invece le persone occupate oppure non iscritte presso le Sedi regionali di collocamento.

Nell'ambito della presente legge sono stati estesi gli incentivi anche ai potenziali neo-imprenditori esclusi dalle legislazioni in materia di disoccupazione, in quanto si vuole incentivare lo spirito innovativo di nuove iniziative imprenditoriali.

Lo scopo di questo articolo è di rafforzare la piccola e media impresa che costituisce l'ossatura economica del nostro Cantone, e di creare condizioni favorevoli per la nascita di iniziative di autoimprenditorialità. Il sussidio può dunque venir concesso indipendentemente dalla forma di società costituita dal neo-imprenditore.

Nel caso di ripresa di un'azienda esistente da parte del personale dirigente (management by out) la maggiore difficoltà è costituita dall'accesso al capitale necessario per il rilevamento della proprietà. In un recente studio eseguito dall'Università di San Gallo¹¹, risulta come l'80% dei casi di management by out avvenuti in questi anni in Svizzera abbia avuto successo, e per 2/3 dei casi osservati vi è stato un incremento dell'utile di esercizio nel corso degli anni successivi al passaggio di proprietà.

I problemi principali di chi decide di avviare un'attività in proprio possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

1. Formazione in campo gestionale
2. Accesso al finanziamento

Per quanto attiene la formazione si può immaginare di sostenere finanziariamente la partecipazione del neoimprenditore ad un corso specifico e, in collaborazione con la SSQUEA o l'UNI, l'assistenza per il periodo di avviamento del progetto.

L'accesso al finanziamento può essere in linea con quanto previsto dalla L-riloc per i disoccupati: il Cantone può concedere, tramite la Società di fideiussione, garanzie sotto forma di fideiussioni fino ad un massimo 20% delle eventuali perdite per progetti particolarmente innovativi. Lo stesso vale per i casi di ripresa aziendale da parte di impiegati dirigenti. Il limite massimo di fr. 180'000.-- è stato introdotto in conformità con le analoghe misure della LADI e della L-riloc.

¹¹ Fonte: Tages Anzeiger del 4.1.'97

L'incentivo è stato esteso alla possibile copertura degli oneri sociali obbligatori a carico del titolare, così da diminuire l'impegno finanziario iniziale del neo-imprenditore per una durata massima di 24 mesi dall'inizio della nuova attività.

6. Capitolo III - Società di fideiussione

6.1 Generalità

L'integrazione della Legge sulla società di fideiussione nella nuova Legge per l'innovazione economica offre l'indubbio vantaggio di ridurre il numero di leggi concernenti lo sviluppo dell'economia cantonale e nel contempo completa in modo efficace il presente disegno di L-inn.

Nel corso dell'attività della Società di fideiussione sono emerse due problematiche:

- scarsa utilizzazione delle opportunità offerte da questo strumento di promovimento economico
- necessità di un adattamento dei criteri decisionali all'evoluzione dell'ambiente circostante.

È stato formato un Gruppo di lavoro che ha elaborato delle proposte di modifica dell'orientamento della Società di fideiussione che condividiamo.

In pratica si tratta di passare da un intervento marginale ad un intervento che tiene in considerazione l'intero investimento previsto, garantendo un intervento fino ad un massimo del 50% sulla base del credito richiesto. Lo spirito è quello di offrire alla banca creditrice una valida opportunità di ripartizione del rischio e permetterle quindi di andare oltre al finanziamento 'normale'.

Il nuovo orientamento prevede anche la possibilità di finanziare non solo dei beni di investimento ma anche dei progetti, compreso indirettamente la liberazione di garanzie per la creazione di liquidità per l'attività corrente operativa. Come per il disegno della L-inn è previsto anche l'allargamento dei possibili beneficiari.

Gli articoli 2, 29, 31 e 34 degli statuti della società di fideiussioni dovranno essere modificati all'entrata in vigore della presente legge.

A seguito del nuovo orientamento i vecchi art 3 e 'art. 6 dell'attuale legge sulla società di fideiussione sono stati modificati come di seguito descritto.

La concessione di una fideiussione ad un'azienda che ne fa richiesta è indipendente da un eventuale richiesta di altre forme di sussidio contemplate nella presente legge, per cui vi possono essere dei cumuli di prestazione, ad esempio sussidio diretto e fideiussione, o richieste di prestazioni singole, ad esempio solo sussidio o solo fideiussione.

6.2 Scopo (art. 15)

L'art. 15: estensione dei beneficiari dal settore 'industriale e artigianale' dell'attuale legge al più generico 'base economica del Cantone' della L-inn, in sintonia con l'estensione del campo di applicazione della presente legge.

6.3 Garanzie (art. 18)

Attualmente il Cantone si accolla il 30% delle eventuali perdite da fideiussioni accordate dalla Società di fideiussione mentre per le fideiussioni accordate dalla Confederazione copre fino al 60%. Nell'ambito del nuovo disegno di legge, le eventuali perdite subite sono coperte dal Cantone in ragione del 50%.

L'importo massimo complessivo delle fideiussioni è mantenuto a fr. 10 mio, in quanto il gruppo di lavoro propone di mantenere il corrispettivo impegno della società di fideiussione a fr. 20 mio.

Per motivi di praticità e speditezza, e come avviene tutt'ora, viene mantenuta la delega al Consiglio di Stato di adeguare un eventuale aumento del capitale della società, qualora le esigenze lo rendessero necessario.

7. Capitolo IV - Competenze finanziarie

7.1 Finanziamento (art. 21)

Il nuovo articolo al cpv 1 prevede, da parte del Gran Consiglio, l'accettazione tramite credito quadro quadriennale, dell'importo complessivo massimo da mettere a disposizione per la concessione degli aiuti sulla base dell'art. 5 della presente legge. In questo modo si vuole rendere più snello l'operato dell'amministrazione, in particolare non costringendo la SPEL a presentare un messaggio ogni anno. Questa modifica permette inoltre di allineare il finanziamento di tutte le leggi di applicazione della SPEL. La commissione della gestione si è già espressa favorevolmente in tal senso.

7.2 Autorità competenti (art. 22)

L'art. 22 propone l'aumento del margine di manovra della SPEL portando il limite della competenza del Gran Consiglio per importi che superano i fr. 500'000.-- se unici o fr. 50'000.-- se ricorrenti. In questo modo è possibile sintonizzare anche l'Ufficio industria e commercio, competente dell'applicazione della presente legge, sulla stessa lunghezza d'onda degli altri Uffici della SPEL, in particolare per le applicazioni della LIM e della L-tur le cui competenze sono previste per importi fino a fr. 500'000.--. Vi è inoltre da considerare come gli importi della L-prom 1986 non siano più attuali a dieci anni di distanza.

8. Capitolo V - Norme procedurali

8.1 Dipartimento competente e procedure di collaborazione (art. 23)

Nessun cambiamento per questo articolo che rimane come nella L-prom 1986, la SPEL è incaricata per l'applicazione della presente legge per conto del DFE.

8.2 Commissione consultiva (art. 24)

L'applicazione della L-prom 1986 ha mostrato l'importanza di disporre, per l'analisi delle richieste di sussidio, di una commissione consultiva formata da tecnici specialisti. L'obiettivo del presente disegno di legge è di allargare il numero dei membri della

commissione a specialisti dei nuovi settori considerati nel campo di applicazione della legge, i quali si riuniscono di volta in volta, nella forma di sottocommissioni specializzate per i vari settori d'intervento, ad analizzare le singole richieste di sussidio.

La decisione finale di aiuto rimane della SPEL.

8.3 Procedura per le richieste di aiuto (art. 25)

Come per la L-prom 1986 il Consiglio di Stato stabilisce per regolamento la procedura per le domande intese ad ottenere gli aiuti previsti dalla legge.

8.4 Obbligo d'informare (art. 26)

L'azienda è obbligata a trasmettere alla SPEL per il tramite dell'Ufficio industria e commercio le informazioni stabilite nel regolamento d'applicazione, in particolare bilanci e conto perdite e profitti. L'azienda deve inoltre autorizzare l'esame di eventuali documenti che permettano di raccogliere informazioni qualora si presentasse la necessità.

8.5 Sanzioni (art. 27)

Al cpv 1 viene aggiunto un ulteriore punto, e), che stabilisce la revoca parziale o totale degli aiuti qualora l'azienda non ottemperi l'obbligo di informazione contemplato dall'art. 26. In questo modo si vuole garantire la massima trasparenza, necessaria a tutelare gli interessi dell'Ente pubblico.

8.6 Ipoteca legale (art. 28)

Questo nuovo articolo è stato ripreso dalla vecchia Legge sul promovimento industriale del 1976, per evitare casi come quelli già accaduti nel corso di questi ultimi anni (Ossida, Monteforno, Petrolchimica) che potrebbero generare conseguenze finanziarie negative per il Cantone.

8.7 Ricorsi (art. 29)

Come per la L-prom 1986 rimane la possibilità di ricorso contro la decisione della SPEL al Tribunale cantonale amministrativo.

9. Capitolo VI - Norme finali e transitorie

9.1 Abrogazione (art. 30)

La presente legge per l'innovazione economica sostituisce la legge sul promovimento dell'industria e dell'artigianato industriale del 27 maggio 1986 (L-prom 1986) e la Legge per l'istituzione della Società di fideiussione per lo sviluppo dell'economia ticinese del 22 maggio 1985, che vengono abrogate.

9.2 Norme transitorie (art. 31)

Le facilitazioni concesse dalla L-prom 1986 e le fideiussioni legate all'applicazione della Legge per l'istituzione della Società di fideiussione per lo sviluppo dell'economia ticinese del 22 maggio 1985 continuano ad essere rette dalle norme ivi contemplate.

9.3 Entrata in vigore (art. 32)

La legge sull'innovazione economica entrerà in vigore alla data stabilita dal Consiglio di Stato, trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum essa viene pubblicata nel bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

VI. CONSEGUENZE FINANZIARIE

La revisione della L-inn non implica, direttamente, un aumento delle spese per la promozione economica: la presente legge si limita infatti ad introdurre lo strumento del credito quadro, senza stabilirne l'importo. Tuttavia, l'introduzione di un limite minimo e l'aumento del limite massimo del sussidio, l'estensione del concetto di innovazione e l'estensione dei settori che potranno beneficiare degli aiuti (sinora limitati al settore industriale) implicano un aumento dei mezzi finanziari a disposizione, affinché gli interventi possano essere efficaci. Compatibilmente con la disponibilità finanziaria del Cantone, pensiamo ad un aumento degli importi previsti dagli attuali 5,75 milioni di franchi (1998) e 5,2 milioni di franchi (1999) per la promozione industriale, rispettivamente 0,5 milioni di franchi (1998) e 0,8 milioni di franchi (1999) per la promozione dell'artigianato industriale, a circa 10 milioni di franchi l'anno.

VII. CONCLUSIONI

Invitandovi, per i motivi illustrati nel presente messaggio, ad accogliere il disegno di Legge per l'innovazione economica, vogliate gradire, onorevole signor Presidente, onorevoli signore e signori Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Martinelli
p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

per l'innovazione economica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 21 marzo 1997 no. 4625 / 5 Consiglio di Stato,

d e c r e t a:

CAPITOLO I - FINALITÀ

Articolo 1

Scopo

La presente legge disciplina le misure di sostegno adottate dallo Stato e destinate ad incentivare le iniziative che favoriscono l'innovazione economica ed in particolare quella industriale.

CAPITOLO II - SOSTEGNO DELL'INNOVAZIONE ECONOMICA

Sezione I - Campo d'applicazione

Articolo 2

**Iniziative economiche
innovative**

Sono iniziative di interesse economico generale:

- a) lo sviluppo di aziende esistenti che introducono innovazioni rispetto al mercato, nel prodotto, nel servizio, nel processo produttivo o nell'organizzazione;
- b) la creazione di nuove aziende che introducono innovazioni rispetto al mercato, nel prodotto, nel servizio, nel processo produttivo o nell'organizzazione.

Articolo 3

Settori economici

Sono considerate aziende ai sensi della presente legge:

- a) le aziende industriali e di artigianato industriale che si occupano della produzione e trasformazione di beni e che non appartengono all'artigianato artistico ai sensi della legge sull'artigianato.
- b) le aziende di terziario avanzato, in particolare quelle che svolgono funzioni connesse con l'innovazione nella produzione industriale.

Sezione II - Aiuti finanziari alle aziende

Articolo 4

Principio

1Lo Stato può concedere un aiuto finanziario alle aziende per progetti conformi allo scopo della legge.

2Possono beneficiare dell'aiuto le aziende con sede statutaria e impianti nel Cantone che rispettano le condizioni di salario e di lavoro usuali nell'impiego di manodopera.

3L'aiuto può essere concesso per progetti a carattere di investimento materiale o immateriale. Il regolamento stabilisce i costi computabili quali investimento.

4Nel commisurare l'intensità dell'aiuto per i singoli progetti, si considera la misura in cui i medesimi concorrono alla realizzazione degli scopi della legge.

Articolo 5

Aiuto cantonale

1Progetti di investimento materiale o immateriale di aziende esistenti o costituente possono essere stimolati con la concessione di un contributo percentuale minimo fissato di regola al 10% e massimo fino al 25% del costo del progetto esclusi i terreni e gli immobili.

2Il contributo viene concesso in non più di cinque annualità.

3Le annualità vengono bonificate sotto forma di esonero dal pagamento delle imposte cantonali, esclusa l'imposta immobiliare. L'eventuale eccedenza dell'annualità sull'imposta viene versata all'azienda al momento della notifica dell'imposta esonerata. Essa non viene computata per la determinazione dell'utile imponibile.

Articolo 6

A agevolazioni fiscali

1Il Cantone può concedere alle nuove aziende agevolazioni per le imposte cantonali, di regola per un massimo di 5 anni, e fino all'esonero completo. In casi eccezionali, l'agevolazione può estendersi per un periodo massimo di 10 anni. Un cambiamento essenziale dell'attività aziendale può essere equiparato ad una neocostituzione di un'azienda.

2Il Comune può concedere alle aziende agevolazioni per le imposte comunali, previa autorizzazione del Consiglio di Stato.

Sezione III - Misure indirette

Articolo 7

Zone industriali di interesse cantonale

1Le zone industriali di interesse cantonale, come pure i parchi tecnologici, vengono definiti dal Consiglio di Stato nell'ambito della pianificazione cantonale.

2Il piano di utilizzazione cantonale conferisce la presunzione di pubblica utilità per tutte le espropriazioni, impostazioni e opere pubbliche previste.

3I Piani regolatori comunali devono essere conseguentemente modificati.

Articolo 8

Promozione delle zone industriali di interesse cantonale

1Le zone industriali ai sensi dell'art. 7 possono essere promosse dallo Stato, dai Comuni e altri enti di diritto pubblico o da società miste. In particolare può essere avviato il riordino dei fondi. È applicabile la legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni del 23 novembre 1970.

2Lo Stato può partecipare direttamente come socio a società miste aventi per scopo la realizzazione e la gestione di zone industriali di interesse cantonale.

3Lo Stato può provvedere all'acquisto in proprio di terreni idonei alla realizzazione di zone industriali di interesse cantonale.

4Lo Stato può realizzare in proprio o sussidiare nella misura massima del 50% le infrastrutture nelle zone industriali di interesse cantonale, compresi se del caso servizi collettivi.

Articolo 9

Zone industriali di interesse cantonale

1Lo Stato può concedere sussidi a un Comune o a più Comuni associati per la realizzazione di infrastrutture in relazione diretta con l'insediamento di imprese industriali ed artigianali.

2Il sussidiamento non supera, di regola, il 30% del costo delle infrastrutture. Può raggiungere al massimo il 50% se le condizioni finanziarie del Comune o dei Comuni associati e l'interesse della realizzazione lo giustificano.

3La realizzazione di zone industriali di interesse locale deve inserirsi nel disciplinamento pianificatorio cantonale.

Articolo 10

**Promozione,
consulenza e
intermediazione**

1Lo Stato può sostenere o intraprendere azioni promozionali in favore delle aziende.

2Gli organi dello Stato preposti al promovimento economico svolgono in favore degli interessati opera di consulenza, intermediazione e coordinamento.

3Lo Stato può sussidiare le attività di società o istituzioni costituite da associazioni economiche e professionali che svolgono opera di informazione, consulenza e intermediazione in materia di innovazione e sviluppo di attività economiche. Esso può partecipare a tali società direttamente come socio.

Articolo 11

**Formazione
professionale**

1Lo Stato incentiva la riqualifica professionale dei dipendenti per i quali occorre un breve periodo di formazione e di istruzione in azienda.

2Per il periodo di formazione complementare, alle aziende assuntrici può essere riconosciuto un contributo finanziario (bonus) corrispondente alla differenza tra il salario effettivo ed il salario normale che il dipendente può pretendere al termine del periodo di formazione, ma al massimo al 40% del salario normale.

3Il contributo finanziario è versato per una durata massima di sei mesi.

4Il contributo non può essere cumulato con quello previsto dalla Legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati.

Articolo 12

Autoimprenditorialità

1Per incentivare le attività lucrative indipendenti, come pure le riprese di aziende da parte di collaboratori, che realizzano gli scopi della presente legge, la Sezione del promovimento economico e del lavoro cura la selezione, l'aiuto finanziario e l'assistenza tecnica di progetti per l'avvio di attività autonome.

2Lo Stato può assumere, mediante fideiussione, fino al 20% delle eventuali perdite per progetti particolarmente innovativi, ma al massimo fr. 180'000.--.

3Durante il primo anno di attività, il beneficiario degli aiuti può essere affiancato da un consulente specializzato designato dalla Sezione del promovimento economico e del lavoro.

4Lo Stato può inoltre sostenere le nuove attività indipendenti, economicamente sostenibili e durature, tramite un aiuto finanziario corrispondente al 100% degli oneri sociali obbligatori (AVS/AI/IPG) a carico del o dei titolari, per una durata massima di 24 mesi.

5Il Consiglio di Stato definisce tramite regolamento il reddito massimo di riferimento.

CAPITOLO III - SOCIETÀ DI FIDEIUSSIONE

Articolo 13

Denominazione

Sotto la denominazione «Società di fideiussione per lo sviluppo dell'economia ticinese» (detta in seguito Società) è istituita una cooperativa di diritto pubblico ai sensi dell'art. 829 CO, avente personalità giuridica propria con sede a Bellinzona.

Articolo 14

In quanto la presente legge o gli statuti della Società non dispongano altrimenti, tornano applicabili per analogia gli articoli del CO sulle cooperative di diritto privato.

Articolo 15

Scopo

1La società, nel quadro istituzionale del promovimento economico cantonale, collabora a promuovere la base economica del Cantone.

2Essa è costituita allo scopo di concedere fideiussioni semplici a istituti bancari membri, per il finanziamento di aziende o progetti d'investimento.

Articolo 16

Organizzazione

1Gli statuti disciplinano dettagliatamente l'organizzazione e l'attività della Società. Gli statuti e le relative modifiche sono soggetti all'approvazione del Consiglio di Stato.

2In seno all'assemblea generale ogni socio ha diritto a un voto.

3Il Consiglio di amministrazione è composto in maggioranza da rappresentanti dello Stato e della Banca dello Stato. Gli altri membri sono eletti dall'assemblea generale.

Articolo 17

Capitale sociale

Il capitale sociale sarà fissato dagli statuti.

Articolo 18

Garanzie

1Lo Stato garantisce le fideiussioni concesse dalla Società, coprendo in ciascun caso fino al 50% delle eventuali perdite subite.

2Le garanzie fornite dal Cantone per le perdite derivanti da fideiussione, sono limitate all'importo massimo di 10 mio. Il Consiglio di Stato può adeguare tale importo a eventuali futuri aumenti del capitale sociale della Società.

Articolo 19

Esenzione fiscale

La società è esente da imposte cantonali e comunali.

Articolo 20

**Informazione
del Parlamento**

Il Consiglio di Stato informa annualmente il Gran Consiglio sull'attività della Società.

CAPITOLO IV - COMPETENZE FINANZIARIE

Articolo 21

Finanziamento

1Gli aiuti agli investimenti previsti all'art. 5 della presente legge sono finanziati mediante un credito quadro quadriennale, da stanziare dal Gran Consiglio con decreto legislativo sottoposto a referendum facoltativo;

2La ripartizione del credito quadro sui singoli anni viene stabilita dal Consiglio di Stato nel Piano finanziario degli investimenti.

Articolo 22

Autorità competenti

Il Consiglio di Stato delibera l'importo del contributo alle singole aziende nei limiti del credito quadro ripartito sui singoli anni e concede gli sgravi fiscali. Decide inoltre gli altri aiuti previsti dalla presente legge per importi fino a fr. 500'000.- se unici e fino a fr. 100'000.- se ricorrenti; per importi superiori la competenza appartiene al Gran Consiglio.

CAPITOLO V - NORME PROCEDURALI

Articolo 23

Dipartimento competente e procedure di collaborazione

1Il Dipartimento delle finanze e dell'economia è competente per l'applicazione della presente legge.

2Il Consiglio di Stato definisce la procedura di collaborazione con gli altri Dipartimenti e con i Comuni.

Articolo 24

Commissione consultiva

Il Consiglio di Stato istituisce una Commissione consultiva e ne stabilisce i compiti.

Articolo 25

Procedura per le richieste di aiuto

Il Consiglio di Stato stabilisce per regolamento la procedura per le domande intese ad ottenere gli aiuti previsti da questa legge.

Articolo 26

Obbligo d'informare

1 Per tutto il periodo in cui l'azienda riceve un aiuto cantonale o un'agevolazione fiscale, e in ogni caso per 10 anni dalla decisione di aiuto, l'azienda beneficiaria deve trasmettere agli organi competenti stabiliti dal regolamento le informazioni specificate nella decisione di aiuto.

2 Su richiesta del Dipartimento competente, l'azienda deve autorizzare l'esame dei libri contabili e di altri documenti, come pure autorizzare le banche a fornire i dati corrispondenti alle informazioni richieste.

Articolo 27

Sanzioni

1 Il Consiglio di Stato può revocare gli aiuti e ordinarne la restituzione parziale o totale, in particolare qualora:

- a) siano state date informazioni false o inesatte;
- b) non siano più adempiute le condizioni e gli obblighi stabiliti dalla legge e dalla decisione che concede gli aiuti;
- c) siano state accertate infrazioni perseguibili dal diritto penale o fiscale;
- d) l'azienda beneficiaria trasferisca gli impianti o la sede fiscale fuori Cantone, metta in atto altre modalità per ridurre fattori imponibili a danno del fisco cantonale, o riduca senza grave motivo il capitale investito;
- e) l'azienda non ottempera l'obbligo di informazione contemplato dall'art. 26.

2 L'obbligo di restituzione si estingue dopo dieci anni dalla decisione di aiuto.

3 La decisione di revoca o restituzione dell'aiuto deve essere notificata al Comune interessato.

4 Rimane riservata l'azione penale.

Articolo 28

Ipoteca legale

A garanzia dell'obbligo di restituzione e di eventuali danni ambientali compete allo Stato un diritto di ipoteca legale sulle proprietà immobiliari secondo l'art. 836 del CCS, che deve essere iscritta a Registro Fondiario, oppure, in assenza di fondi ipotecabili, la riserva di proprietà che può essere estesa a tutti gli attivi materiali ed immateriali, fino a concorrenza del valore di restituzione.

Articolo 29

Ricorsi

Contro la decisione di cui all'art. 27 è proponibile, entro quindici giorni, ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, secondo la legge di procedura per le cause amministrative.

CAPITOLO VI - NORME FINALI E TRANSITORIE

Articolo 30

Abrogazione

1È abrogata la Legge sul promovimento dell'industria e dell'artigianato industriale del 27 maggio 1986.

2È abrogata la Legge per l'istituzione della Società di fideiussione per lo sviluppo dell'economia ticinese del 22 maggio 1985.

Articolo 31

Norme transitorie

Le facilitazioni concesse secondo la Legge sul promovimento dell'industria e dell'artigianato industriale del 27 maggio 1986 e secondo la Legge per l'istituzione della Società di fideiussione per lo sviluppo dell'economia ticinese del 22 maggio 1985 continuano ad essere rette dalle norme ivi contemplate.

Articolo 32

Entrata in vigore

1Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

2Il Consiglio di Stato ne fissa la data dell'entrata in vigore.