

L'intervento dello Stato a favore dell'innovazione e dell'imprenditorialità



Andrea Huber

Docente-ricercatore SUPSI
 Centro competenze inno3
 (innovazione, impresa e imprenditorialità)
 DEASS-SUPSI

Presentato il Messaggio sulla politica dell'innovazione del Cantone Ticino

1. Introduzione

Negli ultimi quindici anni, il Cantone Ticino – inteso come sistema economico e istituzionale – ha investito quasi il 2% del proprio Prodotto Interno Lordo (di seguito PIL) annuo nelle attività innovative, nel trasferimento di conoscenze e di tecnologia, così come nella promozione dell'imprenditorialità^[1]. Il nostro Cantone dispone di importanti strumenti per incentivare e stimolare l'attività economica sul proprio territorio. Durante la seduta dell'11 marzo 2015, il Consiglio di Stato ha licenziato il Messaggio concernente la politica dell'innovazione, che comprende il progetto di nuova Legge per l'innovazione economica (di seguito nLinn) e la proposta di stanziamento di un credito quadro di 20 milioni di franchi per l'attuazione delle misure previste durante il quadriennio 2016-2019. La futura nuova legge costituirà uno dei tasselli che compongono una più ampia politica dell'innovazione, alla quale contribuiscono in maniera importante altre politiche e leggi settoriali, quali la politica economica regionale, la politica fiscale, la politica della formazione e della ricerca, così come quella dello sviluppo territoriale. Adottando un approccio integrato, che combina un rafforzamento delle condizioni quadro a misure di sostegno mirate alle aziende ed ai progetti innovativi, il Cantone Ticino intende così consolidare il proprio "sistema regionale di innovazione".

2. L'evoluzione delle leggi cantonali in materia di promozione e sviluppo economico

Come si evince dal rapporto di valutazione *ex-post* della Legge per l'innovazione economica^[2], una delle prime azioni nel campo industriale risale all'immediato secondo dopoguerra, nel 1946, anno in cui il Gran Consiglio approvò un progetto di decreto legislativo per l'introduzione di misure fiscali atte a favorire il sorgere di nuove industrie nel nostro Cantone. Tuttavia, uno dei primi strumenti legislativi risale agli inizi degli anni '50 del secolo scorso, periodo nel quale venne introdotta la Legge sul promovimento dell'industria e dell'artigianato del 1. febbraio 1951. Scopo della legge era quello di incoraggiare non tanto la

costituzione di grandi imprese, bensì la creazione di piccole e medie imprese (di seguito PMI), soprattutto nelle valli. Nel 1976, a seguito di importanti cambiamenti nella struttura economica cantonale, entra in vigore la Legge sul promovimento delle attività industriali e artigianali, con l'obiettivo di promuovere le attività di interesse economico generale e favorire l'equilibrio tra le regioni rurali di montagna e quelle urbane. La legge distingue tre gruppi di interventi:

- il primo riguarda interventi diretti in favore delle nuove imprese e delle imprese esistenti (esenzioni fiscali, garanzie tramite fidejussioni, facilitazioni negli ammortamenti, eccetera),
- il secondo interventi in favore delle zone "economicamente depresse" (attraverso concessione di sussidi per investimenti) e,
- da ultimo, interventi indiretti (facilitazioni e sussidi per l'esecuzione di opere di infrastruttura).



L'intenzione di rivedere e sostituire la Legge sul promovimento delle attività industriali e artigianali del 1976 ha origini nel Rapporto del novembre 1983 al Gran Consiglio sulle Linee direttive e sul Piano finanziario 1984-1987. Il settore industriale si sta, infatti, sempre più configurando come un importante consumatore di servizi, divenuto quest'ultimo il settore largamente dominante nell'economia ticinese. Nella legge del 1976, concepita in pieno periodo di crescita economica, non furono presi in considerazione il potenziale dirompente delle nuove tecnologie applicabili ai processi ed ai prodotti industriali. Scaturisce pertanto, sulla base anche di studi, ricerche ed esperienze a livello europeo e svizzero, la necessità di adottare politiche industriali maggiormente orientate verso l'innovazione, più selettive e più incisive nell'allocazione degli aiuti finanziari.

La nuova Legge sul promovimento dell'industria e dell'artigianato industriale del maggio 1986, concepita anch'essa in periodi di alta congiuntura, si propone di stimolare la trasformazione qualitativa del settore industriale, riqualificandolo secondo due criteri, segnatamente il livello tecnologico e la qualifica del personale occupato. La legge, nei suoi 10 anni di applicazione, ha permesso di stimolare tra le aziende ticinesi una maggiore propensione all'innovazione. Tuttavia, nella seconda metà degli anni '90, nasce l'esigenza di aggiornare e adattare la legge alle nuove necessità al fine di garantire la necessaria competitività delle 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.

3.

L'attuale Legge per l'innovazione economica del 25 giugno 1997

Rispetto alle due precedenti leggi (1976 e 1986), la Legge per l'innovazione economica (di seguito LInn) del 25 giugno 1997 entra in vigore in un momento di persistente stagnazione economica, conseguenza dei mutamenti strutturali in atto a livello mondiale. L'economia elvetica e cantonale è ormai fortemente terziarizzata, composta prevalentemente da imprese di piccola e media dimensione, più moderne, dinamiche e flessibili. A partire dagli anni '90, nell'ambito del sistema della formazione e della ricerca, così come del trasferimento di conoscenza e tecnologia, nascono inoltre importanti strutture e istituti, quali ad esempio l'Università della Svizzera italiana (USI), la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI), il Centro di Interfaccia per le Tecnologie Innovative (CITI), il Centro Svizzero di Calcolo Scientifico (CSCS), l'Istituto di Ricerca in Biomedicina (IRB) e l'Istituto Oncologico della Svizzera Italiana (IOSI), solo per citarne alcuni.



La LInn rientra tra le misure di sostegno al rilancio economico del Cantone Ticino in una logica di politica economica integrata, che contempla provvedimenti legati al mercato del lavoro, alla politica turistica, ad un ripensamento della politica energetica, all'elaborazione di un nuovo piano di *marketing* regionale, alla continuazione dell'opera di miglioramento della fiscalità, eccetera. Scopo della LInn, attualmente ancora in vigore, è quello di incentivare le iniziative che favoriscono l'innovazione economica (in particolare quella industriale) e l'occupazione, sostenendo l'insediamento di nuove attività produttive e lo sviluppo di progetti innovativi ad alto valore aggiunto. Lo studio di valutazione *ex post* della legge, svolto nel 2011 dal nascente

Centro competenze inno3 della SUPSI, in collaborazione con l'Istituto di ricerche economiche (IRE), ha messo tuttavia in luce alcune criticità e avanzato la proposta di riposizionare la LInn e le altre leggi settoriali all'interno di un quadro strategico integrato di sviluppo economico che tenesse maggiormente in considerazione i mutamenti dei contesti socio-economico, tecnologico, territoriale e politico-istituzionale in atto. Su queste basi, nel corso del 2012, è stato conferito al Centro competenze inno3 un mandato per l'accompagnamento scientifico dei lavori di revisione della legge, i cui risultati sono confluiti nel Messaggio governativo presentato nel corso del 2015 al Gran Consiglio a sostegno della politica dell'innovazione e dell'imprenditorialità cantonale.

4.

La metodologia dei lavori di revisione della LInn

I lavori di revisione della LInn sono stati condotti attraverso una metodologia quanti-qualitativa composta da strumenti di raccolta dati primari, analisi *desk* della letteratura e delle *policy* attualmente in vigore a livello nazionale ed internazionale, interviste semi-direttive e lavori in *workshop* con un gruppo di esperti tecnici, utilizzando tecniche di risoluzione di problemi complessi. Prendendo spunto anche dall'approccio inno3 all'innovazione e all'imprenditorialità, i lavori, terminati nel 2014, hanno permesso di proporre una nuova impostazione generale della legge, di aggiornarne e rivederne gli obiettivi, i beneficiari, le misure, così come la struttura di *governance* responsabile della sua attuazione. Il gruppo tecnico, composto da rappresentanti dell'amministrazione cantonale, della Fondazione AGIRE, di AITI, della Cc-Ti e imprenditori, ha adottato l'approccio olistico dell'imprenditorialità suggerito da inno3, giudicato adatto per la definizione di politiche mirate, efficienti ed efficaci che incidano positivamente non solo sulla creazione e lo sviluppo di nuove attività imprenditoriali, ma anche sul sostegno ed il rinnovo di quelle esistenti (compreso il complesso processo di successione e di trasferimento della direzione e della proprietà aziendale), come pure, più in generale, sullo sviluppo di interi sistemi economici e territoriali.

5.

I principali cambiamenti della nLInn

Le principali novità della riforma possono essere così riassunte^[3]:

- 1) contestualizzazione della LInn all'interno di una rinnovata politica dell'innovazione (sistema regionale di innovazione);
- 2) coordinamento delle politiche settoriali;
- 3) coordinamento tra Stato, associazioni economiche e istituti universitari;
- 4) ruolo fondamentale delle misure in ambito precompetitivo e di messa in rete;
- 5) incentivi rivolti prevalentemente alla fase di sviluppo di un progetto, in particolare per lo sviluppo di nuovi prodotti;
- 6) apertura del campo d'applicazione al terziario avanzato, focalizzando l'attenzione sulla validità di un progetto imprenditoriale;
- 7) distinzione tra le differenti tipologie di aziende ed il loro ciclo di vita con l'introduzione di strumenti flessibili e adeguati alle rispettive necessità;
- 8) promozione della cooperativa di fideiussione CFSud per facilitare l'accesso al credito.

La nLInn comporterà un vero e proprio cambiamento di paradigma. Da una logica tipicamente "premiante" si passerà ad un sistema "incentivante". Ciò dovrebbe permettere di promuovere una cultura imprenditoriale e innovativa su tutto il territorio. I lavori di valutazione dell'attuale legge, infatti, hanno messo in evidenza come un gran numero di aziende aiutate avrebbero comunque investito anche senza il beneficio degli aiuti previsti dalla LInn, al limite in proporzioni minori. Per via della sua natura incentivante, i criteri di ammissibilità della nLInn prevedono una valutazione concernente sia la validità del progetto imprenditoriale, il quale dovrà essere sostenibile e innovativo, sia il valore che lo stesso genera per l'azienda e per il territorio. La valutazione del progetto a livello aziendale (micro) permetterà di verificare la potenzialità di crescita, l'impatto fiscale, il grado di innovazione e l'orientamento all'esportazione, mentre la valutazione a livello macro permetterà di valutare, in base a una sorta di ROI territoriale, i benefici generati sul territorio valutando elementi quali qualità e remunerazione dell'occupazione, tecnologie introdotte, formazione, messa in rete e impatto ambientale.



Prendendo spunto dall'approccio inno3, la nLInn, inoltre, distingue le forme di imprenditorialità in base al proprio ciclo di vita, segnatamente in neo-imprenditorialità (imprese in fase di costituzione o appena costituite, quali ad esempio *start-up* e *spin-off*), intraprenditorialità (attività e comportamenti imprenditoriali all'interno di organizzazioni esistenti) e riprenditorialità (aziende che sono confrontate con un processo di successione e di trasferimento della direzione e della proprietà aziendale). Risulta infatti importante declinare gli strumenti e le misure, in quanto, per esempio, un contributo per l'accompagnamento di una *start-up* risulta diverso – nell'entità del contributo, nell'obiettivo che si desidera perseguire, eccetera – rispetto a quello di un'azienda esistente, sia essa consolidata oppure confrontata con un processo di trasmissione. Le misure e gli strumenti adottati, quindi, saranno calibrati e modulati rispetto alle reali necessità espresse dalle varie forme d'imprenditorialità. Sarà dunque possibile adattare il sostegno, in alcuni casi spingendo di più sulla formazione, in altri sull'accompagnamento, in altri ancora favorendo l'accesso al credito o sostenendo il processo d'innovazione o quello di internazionalizzazione, oppure ancora organizzando eventi informativi. Ciò permetterebbe inoltre di meglio verificarne e misurarne l'efficacia e l'efficienza.

La nLInn, inoltre, amplia il margine d'azione della cooperativa di fideiussione CFSud, al fine di facilitare l'accesso al credito, utilizzabile per la costituzione di nuove aziende, per il finanziamento di investimenti di aziende esistenti, per superare problemi di liquidità passeggeri e per sostenere i processi di trasmissione aziendale. Con questa misura si intende sostenere quei progetti

che necessitano di un importo garantito da una fideiussione superiore ai 500'000 franchi, che rappresenta la soglia massima fissata e stabilita dalla Legge federale. Il rischio supplementare assunto dal Cantone è fissato in 250'000 franchi, estendendo in questo modo l'importo massimo soggetto a fideiussione a complessivi 750'000 franchi.

6.

La misura delle agevolazioni fiscali

I lavori di valutazione *ex post* della legge hanno evidenziato come, nel periodo analizzato (1997-2010), la misura dell'agevolazione fiscale è stata concessa a 97 imprese, pari a poco più del 20% del totale delle imprese, di cui 84 appartenenti al secondario (9 esistenti e 75 nuove) e 13 appartenenti ai servizi (tutte aziende nuove). Va osservato che la LInn attuale, per nuove aziende, intende le aziende che iniziano per la prima volta la loro attività nel nostro Cantone, le aziende che operano un cambiamento essenziale dell'attività oppure le aziende che insediano nel Cantone la loro sede e gli impianti. La misura dell'agevolazione fiscale è quella che ha presentato un tasso di insuccesso superiore rispetto a tutte quelle proposte. Ciò è da ricondurre principalmente al fatto che tale misura è stata appannaggio soprattutto di aziende nuove, le quali presentavano generalmente un tasso di insuccesso superiore. Come si evince dal Messaggio sulla politica dell'innovazione, il tema delle agevolazioni fiscali relative alla politica regionale è stato, ed è tuttora, oggetto di critiche, sia nell'ambito delle discussioni con l'Unione europea (di seguito UE) sulla tassazione delle imprese, sia nell'ambito di un progetto mondiale, denominato *Base Erosion and Profit Shifting* (di seguito BEPS) dell'OCSE. Allo stadio attuale non è possibile prevedere né gli sviluppi futuri di queste misure, né di escludere eventuali modifiche delle disposizioni federali in materia di agevolazioni fiscali, vincolanti per il Cantone, segnatamente le disposizioni della Legge federale sulla politica regionale, rispettivamente della Legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID).



Si segnala come, alla luce delle trattative in corso tra Svizzera e UE sulla fiscalità societaria e sull'abolizione delle tassazioni privilegiate, già l'orientamento dell'attuale legge nell'accordare agevolazioni fiscali è volto alla cautela. Nel periodo 2012-2014, infatti, la misura dell'agevolazione fiscale è stata concessa in un'unica occasione ad una impresa *start-up* ticinese. Per questo motivo, le autorità competenti cantonali ritengono che, considerando l'attuale contesto internazionale, una modifica delle

disposizioni cantonali della legge relative alla concessione di agevolazioni fiscali cantonali risulterebbe, perlomeno a questo stadio, prematura oltre che inopportuna. La nuova proposta di legge, pertanto, riporta testualmente quanto finora disposto dalla legge stessa, in attesa di ulteriori sviluppi, introducendo, coerentemente con gli intendimenti della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), un limite massimo del mancato introito fiscale. Una volta chiarito il contesto internazionale, le autorità potranno procedere con una modifica di queste disposizioni, in armonia con quanto accettato internazionalmente e integrandole, per congruità di materia, nella legislazione tributaria.

7.

Conclusioni

La nLInn, la cui entrata in vigore è prevista per il 2016, è stata oggetto di un lungo processo di consultazione, che ne ha confermato la bontà della revisione. La nLInn si prefigge di stimolare la competitività delle PMI valorizzando l'innovazione e lo spirito imprenditoriale, garantendo ricadute positive per l'insieme dell'economia cantonale nel rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile, dell'uso parsimonioso del suolo e della responsabilità sociale delle imprese. I progetti

che si trovano in una fase iniziale potranno svilupparsi al meglio grazie all'accesso facilitato alle competenze presenti sul territorio (sia per quanto concerne l'ambito imprenditoriale che per quanto riguarda le competenze scientifiche) e ai finanziamenti previsti dai vari programmi di ricerca nazionali e internazionali, così come all'accesso agevolato al credito bancario, grazie alla rafforzata collaborazione con la società di fidejussione CFSud. Grazie alla nuova legge sarà possibile consolidare e rafforzare il "sistema regionale di innovazione", favorendo le attività di messa in rete tra gli attori, e porre nel contempo le migliori premesse per rafforzare il tessuto economico cantonale.

Elenco delle fonti fotografiche:

http://www.supsi.ch/imaging/stk/inno3/primoPiano/website/inno3/main-box-1/0/teaserGroupItems/01/teaserImgBinary/inno3_banner_news.jpg [15.06.2015]

<http://m4.ti.ch/typo3temp/pics/70abc1ca20.jpg> [15.06.2015]

<http://www.ers-mb.ch/uploads/pics/Filiere.jpg> [15.06.2015]

<http://www.greenreport.it/wp-content/uploads/2013/06/green-economy-economia-verde.jpg> [15.06.2015]

[1] Alberton Siegfried/Huber Andrea, Ticino Regional System of Innovation: implications for the training of the Competence Broker, in: Rebasement Partnership. The Innovation Competence Broker: Bridging firms and R&D institutions, Milano 2012.

[2] Alberton Siegfried/Mini Valentina/Huber Andrea/

Leon Lopez Yuliana/Mantegazzi Daniele, Valutazione ex-post della Legge per l'innovazione economica del 25 giugno 1997, Lugano-Manno 2011.

[3] Dipartimento delle finanze e dell'economia, Messaggio sulla Politica dell'innovazione: nuova Legge per l'innovazione economica (LInn) e stanziamento

di un credito quadro di fr. 20'000'000.-per il periodo 2016-2019, n. 7060, dell'11 marzo 2015, in: <http://www.ti.ch/CAN/SegGC/comunicazioni/GC/odgmes/7060.htm> [15.06.2015].