

1.2.1. Le agevolazioni industriali

L'attribuzione delle competenze in materia di agevolazioni ha comportato il trasferimento al Ministero dell'Industria di un numero estremamente elevato di pratiche relative: a) alla chiusura di 11400 pratiche; b) alla continuazione dell'iter istruttorio per circa 12.800 domande rimaste sospese; c) alla definizione e alla gestione delle misure da assumere nei riguardi delle 18.500 domande acquisite dagli Istituti abilitati entro la data del 20 aprile 1992.

Lo stock delle domande in istruttoria era abbastanza elevato. Al normale flusso delle richieste, a fronte del quale veniva via via affievolendosi l'attività istruttoria, si era aggiunto in concomitanza dell'avvicinarsi delle scadenze stabilite a livello comunitario e del prevedibile termine dell'intervento straordinario, un volume di anticipazioni tale da imprimere una forte accelerazione al ritmo delle domande.

1.2.1.1. I criteri di ammissibilità

L'ammissibilità alle agevolazioni delle 18.500 domande acquisite dagli Istituti di credito rappresentava una questione da dirimere al più presto possibile in relazione sia alla salvaguardia delle aspettative di coloro che, confidando nell'intervento pubblico, avevano continuato o programmato di investire, sia all'emergente rischio di un passaggio delle domande al nuovo sistema incentivante.

A tal fine la normativa aveva previsto un procedimento molto semplice basato sui seguenti elementi: la comunicazione degli Istituti di credito, l'autocertificazione del legale rappresentante della società attestante lo stato di realizzazione del progetto, la formazione di un elenco delle domande ordinate secondo la data di presentazione e la percentuale di realizzazione degli investimenti.

Nei limiti imposti dalle decisioni comunitarie, l'applicazione di tale meccanismo ha consentito al Ministero dell'Industria di ammettere alle agevolazioni, secondo l'intensità di aiuto prevista dalla legge n.64/86, tutte quelle iniziative che avevano raggiunto alla data del 31 dicembre 1993 un livello minimo di realizzazione degli investimenti pari al 75 per cento (circa 10.472 domande con un onere finanziario dello Stato pari a 4.116 miliardi) e a riconoscere alle altre iniziative le agevolazioni in base all'intensità di aiuto prevista dal nuovo sistema incentivante (1.959 domande per un onere di 5.113 miliardi).

I risultati raggiunti con tale procedimento possono considerarsi positivi se si tiene conto della netta selezione delle iniziative operata con la eliminazione dei progetti non conformi alle regole stabilite (dei 18.500 progetti solo 12.431 sono stati ammessi), della conclusione dell'iter procedurale in tempi ristretti evitando in tal modo il protrarsi dello stato di incertezze sull'esito delle domande, degli elementi oggettivi presi a base per la formazione della graduatoria.

Sotto il profilo economico, l'ammissibilità ha consentito di assistere finanziariamente un volume di investimenti pari a 17.800 miliardi, creando i

presupposti per il mantenimento e l'incremento dei posti di lavoro per circa 100.000 unità. Al riguardo, è da rilevare che se tale livello degli investimenti, ulteriormente incrementabile per effetto della realizzazione nel periodo di una parte degli investimenti già ammessi alle agevolazioni, risulta piuttosto elevato per la situazione sopra descritta, esso comunque appare diluirsi nel periodo successivo al 1992 con una dinamica che, quantunque non sia tale da seguire l'evoluzione che ragionevolmente si sarebbero avuta con il mantenimento delle agevolazioni, finisce praticamente per sostenere le strutture produttive in una fase particolarmente difficile. Una conferma indiretta di tale andamento può ricavarsi dalla situazione degli investimenti alla data del 31 dicembre 1993 dalla quale risulta una quota percentuale dei lavori da ultimare ancora alta, unitamente agli elementi della prima applicazione del nuovo sistema agevolativo in base ai quali si desume che, nonostante il ripescaggio delle spese pregresse, gli investimenti realizzati nel periodo antecedente al 1996 rappresentano una quota abbastanza esigua.

Alla luce di tali considerazioni si può quindi ritenere che l'ammissibilità alle agevolazioni finanziarie delle domande presentate prima del 20 aprile 1992 abbia finito, malgrado i limiti di accesso alle agevolazioni e il lungo periodo della fase transitoria, per mantenere una certa continuità nella realizzazione degli investimenti nell'area meridionale utile per salvaguardare la struttura produttiva fino al momento della attivazione del nuovo sistema incentivante.

La valutazione positiva espressa in ordine al procedimento di ammissibilità non può tuttavia prescindere dalla segnalazione di alcuni elementi

critici che appaiono meritevoli di particolare attenzione proprio perché derivano dall'adozione di criteri improntati alla massima semplificazione e tempestività, sui quali si basano le nuove procedure per la concessione delle agevolazioni. Essi si riferiscono da un lato alla scarsa o limitata considerazione degli aspetti relativi alla validità tecnica economica del progetto, per cui l'iniziativa viene ammessa alle agevolazioni *sic et simpliciter* senza accertare una pur minima rispondenza agli obiettivi settoriali e territoriali, dall'altro ai metodi e ai tempi del controllo delle attestazioni rilasciate dagli interessati alle agevolazioni.

1.2.1.2. L'accelerazione dei pagamenti

L'altro aspetto importante ai fini della ripresa dei flussi finanziari alle imprese ha riguardato le modalità e i tempi di erogazione delle somme spettanti in base al riconoscimento dei benefici. La questione ha formato oggetto di varie disposizioni legislative tendenti ad individuare le soluzioni opportune per accelerare i pagamenti. Dal complesso delle norme è possibile enucleare una molteplicità di procedure che si riferiscono unicamente all'erogazione del contributo in conto capitale, restando ferme le modalità del pagamento del contributo in conto interessi sul finanziamento.

La più ampia forma di erogazione del contributo, prevista dalla normativa dell'intervento straordinario, concerne la liquidazione della somma sotto forma di anticipazione, in una misura massima pari al 90 per cento, in ragione dello stato di avanzamento dei lavori.

La seconda procedura, che si ricollega alle modalità di pagamento delle anticipazioni previste nel nuovo sistema di agevolazioni, si basa su una anticipazione massima del 50 per cento dietro presentazione di una fidejussione bancaria o polizza assicurativa da parte dell'impresa beneficiaria.

Infine, una terza procedura, che riprende lo schema dei rapporti intercorrenti tra Stato, Istituti di credito, imprese beneficiarie stabilito nel nuovo modello di incentivazione, prevede per le imprese ammesse alle agevolazioni mediante la graduatoria il versamento di una quota variabile, dal 70 al 90 per cento del contributo, in relazione allo stato di avanzamento della spesa non inferiore al 75 per cento dell'investimento. Il versamento viene disposto in favore degli Istituti di credito i quali a loro volta accreditano l'importo alle imprese beneficiarie.

1.2.1.3. I flussi finanziari

All'avvio delle procedure per la concessione delle agevolazioni si è accompagnato lo svolgimento di attività di controllo sulla complessa situazione esistente e sui presupposti delle operazioni da compiere, che ha condotto il Ministero dell'Industria alla trattazione di un contenzioso ragguardevole (4.600 posizioni) e alla emanazione di provvedimenti di revoca (circa 2.000 miliardi).

In tale situazione il significato degli impegni contabili non appare univoco dal momento che sulla consistenza giocano le stime circa l'esito delle controversie e delle economie possibili. Al netto dei valori certi (revoche ed economie effettive) alla data del 31 dicembre 1996 il fabbisogno finanziario

necessario per coprire gli impegni esistenti ammontava a circa 12.400 miliardi, di cui 5.900 miliardi per il contributo in conto capitale e 6.500 in conto interessi.

Considerando che le somme da erogare sotto forma di contributi in conto interessi rispecchiano le agevolazioni modulate in base all'ammortamento dei mutui accesi e quindi non sono suscettibili di variazioni temporali, gli effetti di accelerazioni o ritardi nelle erogazioni si ripercuotono direttamente sull'entità del contributo in conto capitale.

L'importo di 5.900 miliardi ancora da erogare in conto capitale dimostra che gran parte delle iniziative avviate non hanno potuto ottenere le agevolazioni sotto forma di anticipazione e di saldo finale.

L'attuale fabbisogno finanziario di 12.400 miliardi si colloca sostanzialmente sullo stesso livello registrato alla fine dell'intervento straordinario. Infatti l'incremento degli impegni contabili dovuto alla ammissione alle agevolazioni delle domande acquisite dagli istituti per 9.200 miliardi è stato compensato dalla erogazione di risorse per 7.017 miliardi e dalle economie registrate nel periodo.

L'erogazione annuale delle risorse è passata da 1.191 miliardi nel 1994 a 3.806 miliardi nel 1995 e a 2.120 miliardi nel 1996. Ammettendo l'ipotesi di un volume medio di risorse annuali di 2.500 miliardi e di una quota destinabile al contributo in conti interessi di 800 miliardi per un periodo di 8 anni, l'effettivo trasferimento di mezzi finanziari in conto capitale alle imprese potrebbe esaurirsi nel giro di tre anni.

1.2.2. I contratti di programma

Al Ministero del bilancio e della programmazione economica sono state attribuite le competenze del Ministro degli Interventi straordinari nel Mezzogiorno in materia di stipula dei contratti di programma e quelle dell'Agenzia per il Mezzogiorno relative all'istruttoria, alla concessione e al controllo delle agevolazioni delle iniziative incluse nei contratti. L'approvazione del piano progettuale e quindi l'ammissibilità delle iniziative alle agevolazioni resta di competenza del CIPE, così come il contributo sui prestiti obbligazionari, alternativi al contributo in conto interessi, rimane di competenza del Ministero del Tesoro.

Lo strumento negoziale del contratto di programma, previsto con la deliberazione del CIPI del 16 luglio 1986 relativa ai criteri e agli indirizzi per la industrializzazione nel Mezzogiorno, ha avuto una ampia diffusione nel periodo della intervento straordinario e ha continuato ad operare successivamente a seguito della sistemazione normativa degli istituti negoziali intervenuta con la legge n. 104 del 1995 e con la recente legge n.662 del 1996.

In sostanza, il contratto poggia sulla relazione intercorrente tra il gruppo industriale, l'impresa singola o consorziata che intende realizzare un pacchetto di iniziative integrate nel campo industriale, della ricerca e della formazione professionale e l'Amministrazione che si impegna a sua volta a concedere le agevolazioni finanziarie previste dalla normativa e, ove occorra, a predisporre le

azioni opportune per la realizzazione delle infrastrutture a sostegno degli investimenti.

L'azione del Ministero del bilancio, competente in materia, è stata orientata a riavviare le attività da assumere ai fini dell'attuazione dei contratti soddisfacendo, in primo luogo, gli impegni programmatici e contabili presi del Ministro degli interventi straordinari e dell'Agenzia per il Mezzogiorno

L'unificazione delle procedure in capo al Ministero del Bilancio, la semplificazione delle stesse disposta dai criteri stabiliti per l'accelerazione dei pagamenti relativi alle agevolazioni industriali, l'esigenza di realizzare quanto previsto dal contratto hanno consentito di procedere speditamente nella effettuazione delle operazioni previste per l'attuazione degli impegni.

La posizione assunta dalla Unione Europea in ordine all'utilizzo delle risorse previste dalla legge n. 488/1992 e ai limiti temporali fissati per l'assunzione degli impegni contabili ha inoltre contribuito alla specificazione di un quadro programmatico delle risorse finanziarie cadenzato annualmente in relazione alle effettive disponibilità.

Sulla base di tale impostazione programmatica sono stati emanati, entro il 31 dicembre 1995 n. 225, provvedimenti di concessione delle agevolazioni finanziarie relativi a progetti comportanti investimenti per 13.185 miliardi con un onere dello Stato per 6224 miliardi.

Dall'analisi sulle iniziative e dalle richieste avanzate dagli operatori è emersa la necessità di un aggiornamento degli investimenti previsti nei contratti a causa soprattutto dei mutamenti verificatisi in ordine alla evoluzione tecnologica degli impianti e dall'andamento dei mercati. L'aggiornamento ha interessato una gran parte dei 13 contratti stipulati finendo per ridimensionare per un importo complessivo di circa 3000 miliardi il livello degli investimenti previsti e di circa 1800 unità il livello occupazionale.

L'aggiornamento delle iniziative e le economie realizzate con i disimpegni e le revoche hanno permesso, grazie al meccanismo di riprogrammazione interna delle risorse, di riutilizzare le somme disponibili sia per il finanziamento delle iniziative sostitutive dei progetti sia per la copertura finanziaria di nuovi contratti aventi i requisiti per essere ammessi alle agevolazioni della legge n. 64 /86. Sotto quest'ultimo profilo, ai 13 contratti stipulati prima della cessazione dell'intervento straordinario si sono aggiunti altri 5 contratti (Acm, Compasint, Saras, Emis, Tari Industriale) la cui attuazione, tenuto conto della revoca effettuata nei confronti della Emis, comporterà investimenti per 1259 miliardi, una occupazione di 3240 unità e un costo dello Stato di 611 miliardi.

Complessivamente, alla fine del 1996 gli impegni assunti dalle parti che avevano stipulato contratti di programma a valere sulle agevolazioni della legge n.64/86 riguardavano da un lato la realizzazione di investimenti per 18.018 miliardi comportanti la creazione di 18.381 posti di lavoro, dall'altro la concessione di risorse pubbliche per 9.024 miliardi.

Alla stessa data, i gruppi e le imprese avevano realizzato mediamente circa l'84 per cento degli investimenti con valori vicini alla ultimazione per le iniziative di grandi dimensione. Parallelamente la quota delle forze di lavoro assorbite dalle iniziative aveva raggiunto circa l'88 per cento, restando la restante quota in fase avanzata per l'immissione nelle strutture produttive.

Dalla natura degli investimenti e dalla occupazione si rileva che il potenziamento degli stabilimenti ha avuto un peso rilevante nella strategie industriali in quanto si stima che gli investimenti possano consentire la salvaguardia di 49.000 posti di lavoro, vale a dire il mantenimento di tre posti di lavoro su uno nuovo.

L'impegno finanziario dello Stato di 9.024 miliardi ha dato luogo a pagamenti per 4.290 miliardi, con una quota del 47,5 per cento. L'allineamento dei contributi con i costi sostenuti per gli investimenti dalle società appare ancora lontano e ciò trova giustificazione sia nelle modalità di applicazione dei contributi concessi (contributo in conto interessi per il finanziamento agevolato e per l'emissione dei prestiti obbligazionari) sia nel livello estremamente basso delle erogazioni effettuate nel periodo dell'intervento straordinario, sia nei limiti finanziari imposti dalla politica di bilancio.

L'andamento delle erogazioni negli ultimi anni (536 miliardi nel 1994, 1.729 miliardi nel 1995 e 1.055 miliardi nel 1996), ha potuto ricondurre gli impegni finanziari, per quanto possibile, nella direzione di un adeguamento delle contribuzioni pubbliche all'entità e ai tempi previsti degli investimenti.

Dalla situazione relativa ai contratti stipulati a valere sulla legge n 64/86 possono trarsi alcune considerazioni in merito all'intervento della contrattazione programmata nel Mezzogiorno.

Per quanto attiene al metodo della contrattazione programmata, la convergenza dei piani industriali delle singole iniziative del Gruppo verso uno schema progettuale diretto ad armonizzare gli obiettivi produttivi conseguibili nell'area meridionale ha promosso e favorito la realizzazione di un disegno organico di sviluppo rendendo esplicite le finalità del Gruppo e semplificando le procedure. Le parti contrattuali si sono infatti trovate a gestire operazioni definite nel loro contenuto e nelle finalità in un quadro complessivo indicante gli impegni generali.

Il metodo di negoziazione è apparso utile sia agli operatori sia alla Amministrazione in quanto entrambi le parti hanno trovato concrete occasioni di collaborazione fondate su reciproche convenienze. Da parte pubblica l'esame di un unico progetto ha favorito un migliore coordinamento delle iniziative rispetto ai singoli interventi tra loro non coordinati, consentendo alla Amministrazione di assumere un ruolo di indirizzo in riferimento ai settori da agevolare, ai comparti di intervento alle localizzazioni delle iniziative e, soprattutto, riguardo alla crescita della occupazione. Da parte degli imprenditori, l'articolazione dei diversi investimenti, compresa la ricerca e la formazione, in un unico contesto, ha consentito che il programma venisse discusso ed approvato anche nella sua globalità con l'impegno dei mezzi finanziari in un'unica soluzione e conseguenti notevoli vantaggi per le imprese; l'esame preventivo delle iniziative, svolto nella

fase iniziale della contrattazione, ha consentito approfondimenti tecnici e valutazioni che hanno favorito ed accelerato le successive e definitive fasi istruttorie.

Quanto alle procedure, la semplificazione delle operazioni insita nella logica del contratto, dapprima frenata dalla divaricazione esistente tra centri di programmazione e centri esecutivi, ha trovato successivamente ampia applicazione nei procedimenti per effetto sia dell'avvenuta unificazione delle procedure in capo ad un unico soggetto pubblico sia dell'entrata in vigore di norme dirette ad accelerare le operazioni di concessione e di liquidazione delle agevolazioni. In proposito, si può affermare che l'azione amministrativa per dare concreta attuazione ai contratti stipulati nel periodo dell'intervento straordinario abbia potuto recuperare negli ultimi anni il ritardo accumulato pervenendo ad un livello di tempestività che sembra trovare il suo principale ostacolo nella disponibilità delle risorse finanziarie.

Sul piano economico e sociale, la realizzazione della gran parte degli investimenti in un periodo particolarmente pesante per l'economia meridionale ha indubbiamente contribuito, insieme agli altri investimenti agevolati a valere sulla medesima legge n.64/86, al sostegno di un processo industriale che, grazie alla rilevanza di investimenti ad alta intensità, ha potuto mantenere ritmi di sviluppo compatibili con gli obiettivi minimi di industrializzazione. Il potenziamento integrato degli stabilimenti facenti parte del gruppo industriale e la creazione di iniziative ad elevato contenuto tecnologico hanno rafforzato la rete produttiva delle grandi imprese creando le premesse per un sano mantenimento delle attività

e per futuri sviluppi industriali. In tal senso le grandi imprese hanno avuto la possibilità di consolidare le loro posizioni nel territorio meridionale mantenendo posti di lavoro e creando nuova occupazione.

Se tali risultati possono considerarsi apprezzabili dal punto di vista dell'obiettivo del mantenimento di un ritmo normale di industrializzazione del Mezzogiorno, essi non sembrano tuttavia pienamente rispondenti alle finalità proprie del contratto di programma. La rimozione dei limiti di sviluppo attraverso l'intervento compatto delle iniziative facenti capo ad un grande gruppo industriale, la diffusione delle attività collaterali di ricerca e di formazione, l'attrazione di capitali esteri appaiono infatti obiettivi difficilmente conseguibili.

I continui aggiornamenti dei piani progettuali hanno d'altronde rilevato l'opportunità degli operatori, di fronte all'incalzare degli eventi di mercato e di quelli tipici e strutturali dell'economia meridionale, di restringere l'ambito dello sviluppo programmato al fine di attutire i rischi delle iniziative venendo in tal modo ad incidere sulle attività collegate e sul livello e la composizione dell'occupazione.

1.2.2.1. I nuovi contratti di programma

L'esercizio delle attività connesse all'attuazione degli impegni contrattuali assunti a valere sulla legge n. 64 dell'intervento straordinario ha richiesto la individuazione dei criteri e delle procedure per la valutazione dello stato delle

iniziative, la concessione e l'erogazione delle risorse finanziarie, il controllo degli investimenti e la chiusura delle operazioni.

I criteri e le procedure stabilite si sono rivelate utili per portare avanti le operazioni necessarie per la conclusione dei contratti ma anche per iniziare una nuova fase della contrattazione per la industrializzazione nel quadro generale del nuovo sistema incentivante previsto dalla legge n. 488 del 1992.

Fermo restando il contenuto del contratto di programma, le agevolazioni sono state modulate secondo i principi generali del nuovo sistema riguardo alla delimitazione del territorio nazionale, alla graduazione degli incentivi in base al territorio e alla dimensione dell'impresa, alla determinazione dell'equivalente sovvenzione netto, alla erogazione del contributo sotto la forma esclusiva del contributo in conto capitale.

L'estensione del nuovo modulo di incentivazione ha tuttavia dovuto tener conto delle caratteristiche del contratto di programma per cui il sistema è stato applicato con adattamenti idonei a porre in luce la natura negoziale del contratto. In particolare, i meccanismi di valutazione e di selezione delle domande previsti dalla legge n.488 del 1992 sono stati sostituiti da valutazioni interne del procedimento che tengono conto del quadro unitario del progetto, mentre la erogazione del contributo avviene annualmente in relazione alla previsione del fabbisogno finanziario inserita nello schema contrattuale.

Definite le regole per i contratti di programma ha avuto inizio nel corso del 1996 la nuova fase della contrattazione con la approvazione da parte del CIPE di nove progetti facenti capo alle società Stoppani, Natuzzi, Texas Instruments, Ipm, Getrag, SGS Thomson, Unica, Piaggio.

La realizzazione delle iniziative, prevista per i prossimi due o tre anni, dovrebbe avvenire attraverso un volume di investimenti di 4.555 miliardi, la creazione di nuovi posti di lavoro per 6.276 unità resi possibili con il contributo pubblico di 1.868 miliardi, comprensivi di circa 30 miliardi per lavori infrastrutturali.

Dal complesso dei piani progettuali possono dedursi alcuni elementi che qualificano il nuovo corso del contratto di programma.

Fatta eccezione dei due piani progettuali della Texas Instruments, gli investimenti delle società tendono a collocarsi ad un livello medio attorno ai 300-400 miliardi che risulta notevolmente inferiore agli investimenti proposti dai grandi gruppi industriali nei contratti di programma. Tale tendenza, iniziata con la stipula dei contratti ammessi alle agevolazioni previste dalla legge n. 64/95, successivamente alla cessazione dell'intervento straordinario appare destinata ad accentuarsi nel tempo sia perché i maggiori gruppi industriali sono impegnati nella realizzazione o nella gestione delle iniziative intraprese, sia perché sembra estremamente difficile, nella attuale situazione, attrarre operatori internazionali nelle aree depresse.

I riflessi di tale tendenza possono essere visti sotto un duplice profilo. Dal punto di vista delle finalità della contrattazione programmata, la minore consistenza dei piani progettuali non aggredisce con l'impatto necessario i limiti dello sviluppo meridionale e l'operazione complessiva assume la connotazione di un puro investimento produttivo che necessita di agevolazioni ottenibili con una delle forme di agevolazioni previste dall'attuale ordinamento. Dal punto di vista sociale, i benefici appaiono più diretti e immediati non solo per tempi di realizzo delle iniziative, nelle quali la componente delle attività collaterali ha un peso relativamente modesto, ma soprattutto per l'elevato livello occupazionale considerato che per ogni miliardo di investimenti si avranno circa 2,3 unità lavorative rispetto a circa 1 unità dei precedenti contratti.

Le agevolazioni, calcolate con la formula dell'equivalente sovvenzione netto, determina un contributo dello Stato pari mediamente a circa il 40 per cento degli investimenti, un valore che deriva dal riconoscimento di intensità di aiuto abbastanza differenziate (dal 15 al 67 per cento) corrispondenti alle diverse aree del territorio nazionale interessate alle iniziative.

Le erogazioni effettuate nel corso del 1996 sono ammontate a 94 miliardi rispetto all'impegno complessivo di 1.868 miliardi. Al riguardo occorre sottolineare che cinque dei nove contratti approvati dal CIPE risultavano al 31 dicembre 1996 non ancora formalizzati con la stipula del relativo contratto e che la quota del contributo spettante l'erogazione ha raggiunto il 12 per cento.