

2.2. Le problematiche

La riflessione che si può fare in ordine alla definizione delle aree depresse conduce all'evidenziazione di tre principali aspetti:

- la politica comunitaria, riflessa nelle finalità dei Fondi strutturali e nella deroga agli aiuti nazionali, ha condizionato in gran parte le scelte della politica nazionale che in definitiva ha accettato le soluzioni proposte con la definizione di un quadro operativo composto dall'aggregazione dei territori ammissibili alle regole ed agli obiettivi comunitari. L'insieme delle aree depresse risulta così ampio e disomogeneo che l'obiettivo nazionale della crescita delle aree a minor tasso di sviluppo può risentire degli obiettivi molteplici adottati in sede comunitaria;
- le diverse caratteristiche delle situazioni economico-sociali incluse nella definizione di aree depresse e l'ampiezza del territorio interessato potrebbero comportare il rischio di un utilizzo di strumenti comuni, sia pur differenziati nella loro entità, non atti a fronteggiare problemi qualitativamente diversi. Correzioni debbono essere fatte nelle modalità degli strumenti utilizzabili, in modo che l'area sia esaminata sotto il profilo della coerenza degli interventi con gli obiettivi specifici;
- la definizione delle aree depresse implica non solo l'ammissibilità delle diverse forme di agevolazione e di promozione previste per recuperare e sostenere lo sviluppo economico, ma anche l'estensione a tali aree di misure previste inizialmente per il Mezzogiorno e la potenziale applicazione di altri

strumenti valevoli sull'intero territorio nazionale, attraverso quote o risorse da destinare alle aree depresse. La convergenza di tali misure, essenziali per la qualificazione di un intervento come addizionale o straordinario, finirebbe per accrescere il livello di sostegno delle aree depresse rispetto al restante territorio, accentuando all'interno dell'area le differenziazioni esistenti tra i diversi gradi di sviluppo.

3. I NUOVI STRUMENTI DI INTERVENTO

3.1. Le agevolazioni della legge n. 488 del 1992

Le disposizioni in materia di agevolazioni emanate dalla legge n. 488 del 1992 traggono origine dall'esigenza di continuare, cessato il sistema incentivante nel Mezzogiorno, l'azione di sostegno finanziario alle attività produttive nel quadro di obiettivi e strumenti più consoni agli indirizzi comunitari.

La definizione delle modalità relative a tale azione ha richiesto tempi piuttosto lunghi.

Il nuovo sistema, avviato nel marzo 1996, fornisce il quadro generale di riferimento per la concessione delle agevolazioni alle iniziative che vengono promosse nei diversi settori delle attività produttive.

L'ambito territoriale è costituito dalle aree geografiche del territorio nazionale riconosciute economicamente depresse per via del minor sviluppo economico risultante, in sede di negoziato con l'Unione Europea, dalla valutazione di opportuni indicatori. La concezione di un intervento limitato all'area meridionale risulta pertanto superata dal momento che la nuova impostazione accoglie il principio in base al quale le agevolazioni sono concesse a tutte quelle aree del territorio nazionale che presentano un grado di sviluppo inferiore ai livelli medi nazionali e comunitari. In tal modo la platea dei potenziali beneficiari si allarga notevolmente venendo a rappresentare le esigenze

di sviluppo di aree aventi differenti condizioni economiche e ciò comporta l'affiancamento all'obiettivo primario, consistente nel superamento dei divari strutturali esistenti in determinate aree, di altri obiettivi corrispondenti agli squilibri che caratterizzano le singole zone.

L'adeguamento degli interventi e la molteplicità degli obiettivi posti dall'estensione delle agevolazioni nel territorio nazionale esige, anzitutto, che il sistema sia modulato in base al grado di sviluppo delle aree e alla dimensione delle imprese.

3.1.1. L'equivalente sovvenzione netto

Caratteristica del nuovo modello di incentivazione è l'introduzione nel sistema dell'equivalente sovvenzione netto, una misura che, definita in sede comunitaria per ricondurre ad unico valore le diverse forme di agevolazioni al fine di un confronto del livello degli aiuti nei singoli Paesi, serve anche alla valutazione del livello di intensità delle agevolazioni effettuabile con il calcolo del valore attuale netto dei costi e dei benefici inerenti al progetto d'investimento.

Malgrado la diffusione opportunamente data dal Ministero dell'Industria con apposite circolari, l'incidenza e gli effetti dell'agevolazione, espressa nel nuovo valore, non appaiono di immediata evidenza anche perché è consuetudine degli operatori valutare l'onere a carico dello Stato in termini percentuali dell'investimento senza rettifiche dipendenti dalle variabili del progetto.

In merito ai criteri di applicazione dell'equivalente sovvenzione netto, occorre rilevare che essi poggiano sulla previsione di elementi, quali il tasso di attualizzazione, la politica fiscale adottata dall'impresa il livello degli utili, che per la loro rilevanza ai fini della determinazione dell'agevolazione debbono essere esaminati e verificati nel corso degli anni per valutare se le ipotesi sottostanti corrispondono al reale andamento.

Anche se non ascrivibile agli effetti dell'applicazione dell'equivalente sovvenzione netto, è da segnalare che la riconduzione ad un unico valore delle diverse forme di agevolazione ha concorso, insieme all'assimilazione dei tempi e dei modi delle agevolazioni con quelli degli aiuti comunitari, all'eliminazione del contributo in conto interessi e alla conseguente liberalizzazione dei tassi di finanziamento delle operazioni connesse agli investimenti.

Non si può non riconoscere che la determinazione di un quantum di risorse attribuite all'investimento sotto forma di contributo a fondo perduto erogabile in tempi e modalità definiti semplifica notevolmente l'assegnazione delle agevolazioni, specialmente nelle fasi procedurali attinenti al trasferimento delle somme, e può, in determinati casi, implicare un beneficio anche più elevato di quello che sarebbe stato concesso con la sommatoria delle due precedenti forme di contribuzione. Nondimeno è da rilevare che alla semplificazione del procedimento derivante all'erogazione del contributo a fondo perduto potrebbe contrapporsi il rischio di una minore probabilità di inserimento nella graduatoria delle iniziative finanziabili atteso che, fermo restando la quota delle risorse comunitarie, il volume delle risorse disponibili potrebbe sensibilmente ridursi per

effetto del venir meno della possibilità di diluire nel tempo l'onere dello Stato grazie alla corresponsione di contributi in conto interessi.

L'altro aspetto, discendente dall'abolizione del finanziamento agevolato, riguarda la liberalizzazione dei tassi e investe la politica del sistema creditizio in materia di affidamenti bancari. Viene generalmente riconosciuto che tale politica incide in maniera diversa nelle aree del territorio nazionale e che, in particolare, nel Mezzogiorno il rapporto intercorrente tra banca ed impresa beneficiaria del finanziamento agevolato costituisce la condizione indispensabile per la copertura degli investimenti. Il venir meno di una componente importante di tale rapporto e la liberalizzazione dei tassi dovrebbero da un lato far crescere la concorrenzialità delle banche e dall'altro determinare valutazioni maggiormente ponderate rispetto alle iniziative con possibilità di tassi di interessi commisurati al rischio dell'iniziativa e, data la situazione esistente, meno favorevoli alle imprese localizzate nel Mezzogiorno.

3.1.2. L'ammissibilità delle iniziative

Sotto altro profilo una caratterizzazione del sistema, rispetto all'incentivazione del passato, riguarda il minor rilievo, se non l'abbandono, delle politiche settoriali atte ad orientare la valutazione e l'ammissibilità delle iniziative. Ogni iniziativa proponibile nei diversi comparti del settore industriale può aspirare alla concessione delle agevolazioni senza preclusioni dovute all'appartenenza a settori esclusi se si eccettuano quelli previsti dalle disposizioni comunitarie.

La tipologia delle iniziative fondata sulla natura delle operazioni previste dal progetto resta ancora in vigore ma essa non ha tanto la funzione di controllo e monitoraggio delle azioni riferibili alle politiche settoriali, agevolabili in misura più o meno ampia, quanto quella di indicare l'andamento dei diversi settori senza alcuna incidenza sul livello dell'agevolazione.

In tale situazione di completo affidamento al mercato, l'istruttoria bancaria rappresenta un momento essenziale per il miglioramento degli obiettivi di sviluppo e gli indirizzi impartiti ai fini dell'istruttoria accentuano l'analisi sulla validità e sulla redditività delle iniziative lasciando alle banche la massima libertà ma anche la massima responsabilità.

3.1.3. Le procedure

Gli aspetti principali del procedimento che conduce all'erogazione del contributo, oltre alla fondamentale fase dell'istruttoria bancaria, attengono alla selezione delle domande, al razionamento delle risorse, alle modalità di erogazione del contributo.

Le domande istruite favorevolmente dalle banche vengono ordinate secondo indicatori che tengono conto delle modalità degli investimenti ritenute più opportune per lo sviluppo industriale nelle aree depresse. Ai tre indicatori relativi al volume delle risorse proprie che l'operatore intende destinare all'iniziativa, all'incremento occupazionale derivante dal progetto, all'entità del contributo richiesto, in rapporto al livello massimo stabilito si sono aggiunti a partire dall'annualità 1997 altri due indicatori riguardanti le priorità regionali e

quelle ambientali, che saranno specificati nei provvedimenti in corso di emanazione.

L'applicazione di tali criteri è automatica nel senso che il posizionamento delle domande avviene senza ulteriori istruttorie e verifiche da parte dell'Amministrazione che non sia l'accertamento della procedibilità alla graduatoria sulla base della valutazione fatta dalla banca.

La selezione è determinata dal limite di finanziabilità delle imprese ordinate in graduatoria dato dal volume delle risorse disponibili annualmente ripartite a livello regionale.

L'assegnazione delle risorse spettanti all'impresa avviene per mezzo del sistema bancario con l'accreditamento, in conto fruttifero, dell'importo in quote annuali costanti per il periodo di tre anni. L'operatore può ottenere l'anticipazione della prima quota, pari ad un terzo dell'importo, con la presentazione di una fidejussione bancaria od una polizza assicurativa, e le restanti somme in relazione allo stato di avanzamento degli investimenti.

L'erogazione avviene con modalità semplici in base alle quali il trasferimento delle risorse è cadenzato secondo tempi e modi stabiliti e lascia all'operatore la possibilità di usufruire delle somme disponibili nel conto bancario nel tempo più breve possibile con la presentazione di garanzie e soprattutto con la realizzazione degli investimenti.

3.1.4. Le prime esperienze

Il nuovo sistema incentivante ha iniziato ad operare nel corso del 1996, dapprima con lo svolgimento della fase procedurale relativa all'ammissibilità delle domande a valere sulle risorse finanziarie del 1996, cui ha fatto seguito alla erogazione della prima quota annuale del contributo, poi con l'entrata a regime del procedimento che prevede la presentazione delle domande entro il 31 dicembre precedente all'anno di riferimento.

In linea generale, i risultati della prima applicazione possono considerarsi positivi. Il sistema definito dopo una lunga elaborazione ha potuto dar prova di massima operatività in tutte le sue componenti, venendo a soddisfare pienamente l'esigenza primaria di un utilizzo delle risorse disponibili attraverso un procedimento semplice e tempestivo.

Le operazioni dirette al riconoscimento della ammissibilità si sono infatti concluse, nonostante le difficoltà del primo approccio ad una procedura completamente diversa da quelle tradizionalmente seguite in materia, entro il periodo temporale previsto ed anzi è emersa la possibilità di una ulteriore riduzione dei tempi tecnici. Anche la successiva fase dell'erogazione, avviata immediatamente con il versamento della prima quota del contributo a ridosso della data di pubblicazione della graduatoria attestante l'ammissibilità, ha dimostrato che il nuovo sistema incentivante ha la possibilità di conseguire l'obiettivo di una corresponsione del contributo in linea con i flussi di spesa dell'investimento. Tali elementi provano che l'impianto procedurale previsto per

la incentivazione della legge n. 488/92 è sostanzialmente valido e funzionale agli obiettivi prefissati.

Una analisi sulle singole fasi istruttorie e sulle implicazioni derivanti, sotto diversi profili, dall'applicazione del sistema per la promozione degli investimenti nelle aree depresse può essere utile per focalizzare alcuni aspetti essenziali sia delle scelte effettuate in sede di definizione del procedimento che degli effetti che il meccanismo può avere sul processo industriale.

Una prima considerazione attiene al ruolo esercitato dagli Istituti di credito in base alla convenzione stipulata per la valutazione dei progetti. Delle 8.206 domande presentate gli Istituti hanno ritenuto ammetterne in graduatoria 7.518 pervenendo quindi all'esclusione di 688 domande in parte per vizi formali in parte per inesistenza dei requisiti di validità tecnico-economica.

La percentuale delle domande escluse sembra piuttosto bassa. Su 100 domande 96 hanno superato il giudizio di validità tecnico-economica espresso dagli Istituti convenzionati. Può dunque dirsi che i criteri adottati siano stati piuttosto estensivi, tendendo soprattutto alla copertura finanziaria di investimenti proposti dalle attività produttive esistenti.

L'elevato tasso di esclusione registrato nei riguardi delle iniziative meridionali, quasi doppio rispetto a quello delle altre aree, non può infatti indicare un livello intenso di selettività in quanto sono gli stessi fattori dell'economia meridionale che influenzano sensibilmente tassi di redditività inferiore a quelli delle altre aree.

Ad ogni modo, la questione può trovare soluzione solo in sede di consuntivo.

Una seconda considerazione concerne la distribuzione territoriale delle risorse, stabilite per il 1996, pari a 6.992 miliardi comprensivi delle spese di funzionamento. I problemi sollevati in sede di ripartizione delle risorse tra le Regioni hanno richiesto la definizione di criteri maggiormente rispondenti alla situazione economica e sociale delle singole regioni che saranno adottati per la ripartizione delle prossime annualità.

Le somme finanziarie fissate a livello regionale hanno fortemente inciso sul livello di ammissibilità delle iniziative, portando all'esclusione di 1.125 domande, vale a dire un numero quasi quattro volte quello della valutazione bancaria. Tale riduzione ha finito per controbilanciare, sotto il profilo territoriale, gli effetti della precedente eliminazione riequilibrando, in termini percentuali, la distribuzione iniziale delle domande tra le aree dell'obiettivo 1 e le aree dell'obiettivo 2 e 5b.

Il livello e la distribuzione regionale delle risorse finanziarie rappresentano pertanto il filtro principale per l'ammissibilità delle domande al contributo in conto capitale. Dipende infatti dalla consistenza annuale delle risorse, elevata per il 1996 per effetto soprattutto dell'utilizzo di risorse comunitarie, la demarcazione tra le imprese valide ai fini dell'accesso alle agevolazioni. Il nuovo criterio stabilito per la distribuzione regionale, basato sulla popolazione corretta con la disoccupazione, stabilisce per i prossimi anni una quota dell'8 per cento delle risorse all'area meridionale e del 20 per cento alle altre aree.

Una terza considerazione riguarda gli aspetti salienti del quadro generale delle iniziative ammesse al contributo. Si tratta di 6.393 domande, che dovranno sviluppare un volume di investimenti di 21.700 miliardi, e un livello dell'occupazione di 97.500 unità. Con le 3.104 iniziative realizzabili nell'area dell'obiettivo 1 si prevede che gli investimenti saranno di 13.250 miliardi e l'occupazione di 49.000 unità.

Il livello degli investimenti e dell'occupazione appaiono generalmente elevati in rapporto al numero delle iniziative. Essi assumono una particolare rilevanza nel procedimento in quanto, attraverso gli indicatori, sono elementi costitutivi della formazione della graduatoria e quindi debbono rispecchiare ragionevolmente l'andamento prospettico delle aziende entro i limiti prefissati dalla disciplina sulla concessione delle agevolazioni. In particolare, il livello occupazionale dovrà essere attentamente esaminato nella fase di controllo secondo metodologie atte a distinguere i diversi fattori che possono influenzarne l'andamento, al fine di dare concreta attuazione alle stime degli indicatori che hanno consentito la posizione in graduatoria e di raggiungere gli obiettivi economico-sociali delle iniziative finanziate con capitale pubblico.

Riguardo all'andamento temporale degli investimenti, la prima attuazione della legge n. 488/92 ha previsto l'ammissibilità delle spese sostenute negli ultimi due anni anteriori alla presentazione delle domande e quindi era da attendersi un flusso di investimenti concentrato nel periodo pregresso. Le stime degli investimenti ammessi al contributo prevedono invece che una consistente quota degli investimenti nel Mezzogiorno, pari al 73 per cento, sarà ultimata

successivamente al 1996. Ciò potrebbe far avanzare l'ipotesi secondo la quale, data la ridotta consistenza degli investimenti pregressi finanziabili con il nuovo sistema, l'assoggettamento delle iniziative alla disciplina prevista dalla legge 64/86 abbia potuto costituire una misura opportuna non solo per disciplinare il passaggio tra le due normative di incentivazione, ma anche per sostenere nell'area meridionale un adeguato livello di sviluppo industriale.

La caratterizzazione degli investimenti ammessi al contributo riflette la natura e la tipologia di iniziative industriali tendenti a conservare ritmi di sviluppo normali. Il peso degli investimenti volti a rafforzare le unità aziendali attraverso operazioni di ristrutturazione e di ammodernamento risulta rilevante, traendo origine da una serie di elementi riconducibili alla normalizzazione del livello degli investimenti annuali, all'accentuazione della copertura finanziaria del progetto, alla minore convenienza nonostante il livello di incentivazione, alla realizzazione di nuove iniziative industriali. Queste caratteristiche farebbero ritenere che le agevolazioni tendono a favorire le aree depresse aventi un certo grado di industrializzazione lasciando minori probabilità di sviluppo alle altre aree.

Sul piano occupazionale gli effetti degli investimenti sono sensibilmente diversi nelle aree depresse del territorio nazionale. Tenuto conto della dimensione delle imprese e della tipologia degli investimenti risulta che, a parità di investimento, l'occupazione nelle aree dell'obiettivo 2 e 5b è sensibilmente superiore a quella dell'area dell'obiettivo 1 (per ogni miliardo di investimento l'incremento occupazionale è 4,5 unità per le prime due aree e 3,5 per l'altra

area). Ciò verrebbe a confermare che il potenziamento delle strutture produttive genera in tali aree un incremento del tasso di occupazione e quindi dello sviluppo economico e sociale maggiore di quello registrabile nelle aree dell'obiettivo 1 in cui la variegata combinazione delle tipologie di investimento non riesce a produrre gli stessi effetti.

Al complesso degli investimenti pari a 21.700 miliardi è stato riconosciuto un contributo di 6.654 miliardi da concedere in quote costanti annuali di 2.218 miliardi a decorrere dalla data di pagamento della prima quota (29 novembre 1996). Tale erogazione annuale presuppone la realizzazione di un investimento in un periodo triennale in cui le spese dei lavori siano finanziate parzialmente con il contributo dello Stato pagabile ad una determinata data.

Il rapporto contributo/investimento si colloca mediamente al 30 per cento con una marcata differenziazione dovuta essenzialmente ai limiti oggettivi relativi all'intensità degli aiuti per aree territoriali e per dimensione d'impresa e alla variabile soggettiva data dalla richiesta di un minore contributo rispetto al tetto massimo prefissato per accedere ad una posizione in graduatoria tale da consentire l'ammissibilità della iniziativa. A livello territoriale l'aliquota media delle agevolazioni concesse nell'area dell'obiettivo 1 si aggira sul 42 per cento dell'investimento con valori oscillanti tra il 26 e il 65 per cento, mentre l'aliquota media nelle altre due aree è pari al 12 per cento con un campo di variazione che va dal 10 al 18 per cento. In termini sintetici si può dire che su 100 lire di investimento il contributo dello Stato è pari mediamente a 42 lire nel Mezzogiorno e a 12 lire nelle aree depresse del Centro-Nord.

La ripartizione delle risorse disponibili ha assegnato agli investimenti nell'area meridionale un volume di risorse pari a 5.610 miliardi contro i 1.044 miliardi per gli investimenti nelle altre aree. La copertura finanziaria della somma di 6.912 miliardi, comprensiva dei costi di funzionamento della procedura, è stata ottenuta con uno stanziamento della Unione Europea pari a 2.062 miliardi e con le disponibilità dello Stato pari a 4.850 miliardi.

Nel corso del 1997 è stata attivata la procedura per il riconoscimento delle agevolazioni alle imprese che alla fine del 1996 avevano presentato le domande secondo la tempistica ordinaria prevista dai provvedimenti emanati in attuazione della legge n. 488/92.

Il livello delle domande si è mantenuto piuttosto elevato, circa 7.200, con una marcata accentuazione delle richieste provenienti dall'area dell'obiettivo 1, le quali hanno incrementato, rispetto alla prima applicazione dello strumento, il numero delle domande di circa 1.000 pratiche (+ 27 per cento), passando dal 46 al 66 per cento del totale complessivo.

La relazione operata dalle banche convenzionate e, in particolare il vincolo finanziario, determinato sul livello e sulla distribuzione regionale delle risorse in base alla disponibilità e ai criteri di ripartizione stabiliti dal CIPE, hanno delimitato sensibilmente l'ammissibilità alle agevolazioni.

Sulle 7.200 domande presentate sono stati infatti ammesse alle agevolazioni 4.229 progetti con scarti rilevanti, soprattutto nel Mezzogiorno, del

numero delle domande finanziate rispetto a quelle ammesse nella graduatoria regionale.

Il quadro generale delle domande agevolate in base alla annualità del 1997 prevede l'attuazione di 4.229 progetti capaci di attivare nel prossimo triennio investimenti per 15.140 miliardi, una occupazione aggiuntiva di circa 49.000 unità con un costo per lo stato di 4.703 miliardi.

Per le regioni dell'obiettivo 1 i 2.321 progetti attivano investimenti per 7.571 miliardi, un'occupazione di 31.000 unità con un onere per lo Stato di 3.922 miliardi.

3.2. Le agevolazioni in forma automatica

L'adesione all'orientamento comunitario volto a trasformare le agevolazioni finanziarie in un bonus fiscale e le sollecitazioni interne per l'adozione di un sostegno delle attività produttive avente caratteristiche di semplicità e di celerità, sono le principali ragioni che hanno condotto alla introduzione delle agevolazioni in forma automatica.

Il modello proposto è semplice. L'istanza, redatta nei termini e nei modi prescritti, vale come prenotazione delle risorse disponibili al momento della presentazione e produce i suoi effetti se nel successivo periodo di diciotto mesi risultano effettuati gli investimenti e pagate le relative fatture. Dichiarata dallo stesso richiedente la sussistenza di tali condizioni, l'agevolazione viene riconosciuta ammissibile ed il relativo importo è utilizzato come mezzo di pagamento delle imposte.