

In tale procedimento le fasi di istruttoria e di ammissibilità sono sostituite dalle dichiarazioni del richiedente, mentre le fasi di concessione e di erogazione sono ricondotte al trasferimento dell'importo dell'agevolazione al conto fiscale in detrazione dei versamenti delle imposte.

Al riguardo, si può osservare che l'eliminazione delle fasi relative all'istruttoria e ai controlli preventivi implica che ogni iniziativa volta ad accrescere lo stock di investimenti, eccezion fatta per le investimenti configurabili come semplice rinnovo dei macchinari e degli impianti, è agevolabile senza il ricorso ad una valutazione interna o esterna all'Amministrazione, mentre la restrizione della facoltà del proponente di utilizzare l'agevolazione nei modi più opportuni e convenienti comporta l'instaurarsi di un rapporto diretto con lo Stato nel settore delle imposte.

Per l'applicazione del sistema di agevolazione automatica vale il quadro generale delle agevolazioni della legge n. 488 del 1992. L'ambito territoriale è delimitato dalle zone comprese nella definizione delle aree depresse ed il livello massimo di intensità è graduato secondo il territorio e la dimensione dell'impresa.

Le agevolazioni risultano tuttavia ridotte rispetto a quelle previste dalla legge n. 488 in quanto i livelli, espressi in termini di equivalente sovvenzione netto, sono uniformemente inferiori del 40%. Sono inoltre previsti criteri, quali l'esclusione di alcuni componenti di costo degli investimenti, la fissazione di un tetto massimo dell'agevolazione, la non cumulabilità degli interventi agevolati, che riducono o limitano l'ammontare delle agevolazioni.

Le ragioni di tale minore livello di agevolabilità possono ricondursi all'esigenza di orientare l'intervento verso investimenti di piccola e media entità ai fini di ampliare la massa delle iniziative agevolabili ed anche all'opportunità di ridurre il presumibile grado di preferenza, rispetto alle altre agevolazioni, che l'incentivazione automatica avrebbe potuto avere qualora non fossero stati apportati i correttivi soprarichiamati.

Quanto all'incidenza delle agevolazioni sul fabbisogno finanziario, è da segnalare che la determinazione del livello di agevolazione viene espressa direttamente in termini percentuali dell'investimento, assumendosi l'ipotesi di una misura dell'agevolazione pari al valore dell'equivalente sovvenzione netto. Anche se tale identificazione corrisponde all'osservanza dei criteri di semplicità e di rapidità che caratterizzano lo strumento e soddisfa nel contempo l'esigenza avvertita dagli operatori di una valutazione immediata del costo dell'investimento a carico dello Stato, ciò riconduce l'agevolazione al sistema precedente alla normativa n. 488 del 1992 e, di fatto, ad una sostanziale disomogeneità dei livelli di agevolazione attribuibili alle iniziative.

Per quanto attiene alla graduazione delle agevolazioni secondo la dimensione dell'impresa, la riduzione uniforme applicata ai livelli massimi di intensità determina una corrispondente riduzione delle differenze di agevolazione tra le imprese con un rilievo meno marcato, in termini di aliquote, alla preferenza accordata alle piccole e medie imprese. Non sono previste riserve a favore di tale categoria ritenendosi che le regole stabilite per il funzionamento dell'intervento siano sufficienti per la salvaguardia delle imprese di dimensioni minori.

3.2.1. L'utilizzazione dello strumento

La relazione automatica tra la prenotazione e il riconoscimento delle agevolazioni avviene nell'arco di diciotto mesi durante il quale l'operatore è impegnato a portare a termine gli investimenti indicati nella prenotazione.

L'ammissibilità a posteriori delle agevolazioni, il breve termine previsto, la realizzazione degli investimenti e la particolare forma di impiego dell'agevolazione non consentono all'operatore di fruire in anticipo del beneficio, in corrispondenza dello stato di avanzamento dei lavori. Considerando inoltre che il beneficio non si tramuta in liquidità ma assume un valore numerico utilizzabile solo per il pagamento delle imposte, ne consegue che gli operatori che possono maggiormente usufruire dell'agevolazione sono quelli che dispongono di risorse finanziarie sufficienti per attuare gli investimenti in attesa di concretizzare il beneficio sotto l'aspetto fiscale.

Data tale condizione, lo strumento è particolarmente diretto agli operatori che promuovono investimenti di miglioramento dell'assetto produttivo esistente e che hanno una certa solidità economico-finanziaria. Da questo punto di vista le nuove iniziative, soprattutto quelle localizzabili nel Mezzogiorno, hanno probabilmente minore convenienza ad utilizzare le agevolazioni anche perché la prenotazione delle risorse esclude la possibilità di utilizzare le risorse previste dagli altri strumenti di incentivazione.

3.2.2. L'attività svolta nel corso del 1996

L'applicazione dello strumento nel corso del 1996 non ha dato i risultati attesi, ponendo in rilievo alcuni aspetti relativi alla scarsa funzionalità del sistema automatico delle agevolazioni.

Nel periodo marzo-dicembre 1996 le imprese hanno presentato 2.260 domande, delle quali solo 1.665 sono state ammesse alla prenotazione delle agevolazioni. L'elevato tasso di esclusione, pari al 26 per cento, è dovuto in massima parte alla inosservanza dei requisiti formali richiesti per l'accesso alla procedura, dal momento che non è prevista alcuna valutazione sulla attendibilità degli investimenti realizzabili nel periodo di 18 mesi.

Le 1.665 domande provengono in misura quasi paritaria dalle aree dell'obiettivo 1 e dalle aree dell'obiettivo 2 e 5b. Il volume degli investimenti previsti ammonta a 880 miliardi, di cui 501 miliardi nell'obiettivo 1 e 379 nelle altre aree, con valori medi per ogni iniziativa che si aggirano sui 480-570 milioni.

Dalla distribuzione territoriale degli investimenti risulta una forte prevalenza degli stessi nelle regioni della Campania, della Sicilia e del Piemonte, nelle quali si concentra circa il 50 per cento degli investimenti totali. Le caratteristiche del sistema agevolativo tende pertanto a favorire processi di industrializzazione in atto nei confronti dei quali la copertura finanziaria dell'investimento costituisce la motivazione principale delle richieste, in alternativa alle altre fonti di finanziamento interno ed esterno.

L'entità delle agevolazioni prenotate ammonta a 176,3 miliardi con una quota percentuale sugli investimenti pari al 20 per cento, derivante dalla aliquota media dell'8 per cento nelle aree dell'obiettivo 2 e 5b e del 30 per cento nell'area dell'obiettivo 1. La liquidazione delle somme utilizzabili sotto forma di bonus fiscale ha interessato solo tre iniziative per un importo di 114 milioni.

La scarsa utilizzazione della forma automatica ha comportato il trasferimento di una parte consistente delle risorse assegnate (1.700 miliardi) alla copertura finanziaria delle agevolazioni del sistema normale della legge 488/92, di modo che attualmente le disponibilità ammontano a 700 miliardi.

Dall'analisi della situazione esistente al 31 dicembre 1996 può trarsi la conclusione che lo strumento di corresponsione delle agevolazioni sotto forma di bonus fiscale non è stato in grado di conseguire gli obiettivi previsti. L'alternativa con il sistema normale della legge n. 488/92, entrato in funzione nello stesso periodo, ha indubbiamente penalizzato il ricorso a tale strumento, ma sussistono aspetti critici del sistema che sono stati approfonditi e risolti con sostanziali modifiche alle modalità di funzionamento dello strumento incentivante.

L'art. 8 della legge 7 agosto 1997, n. 266 ha infatti previsto alcune correttivi intesi a recuperare la piena potenzialità della incentivazione automatica, attraverso la fissazione di limiti di aiuto pari all'intensità massima prevista dall'Unione Europea, l'estensione della agevolazione a tutti i comparti produttivi con possibilità di applicazione all'intero territorio nazionale, la previsione di un periodo temporale più ampio (30 mesi) per la realizzazione degli investimenti.

3.4 Il Fondo di garanzia

L'elevato livello di esposizione finanziaria raggiunto dalle imprese localizzate nel Mezzogiorno, accentuato anche dall'interruzione del flusso delle risorse derivanti dai canali di finanziamento pubblico, hanno indotto il legislatore a predisporre, assieme agli altri provvedimenti volti all'accelerazione dei pagamenti e all'incentivazione automatica, misure idonee a favorire il riequilibrio della struttura finanziaria e la ricapitalizzazione delle imprese minori.

Il Fondo, previsto dalla legge n. 85 del 1995 e successivamente dalla legge n. 341 del 1995, ha lo scopo di conseguire tali obiettivi tramite interventi riguardanti la prestazione di garanzie accordate agli Istituti di credito e agli intermediari finanziari e la concessione di contributi in conto interessi a favore delle piccole e medie imprese.

Tali interventi sono collegati alle operazioni intercorrenti tra il sistema bancario e le imprese riguardo al consolidamento dell'indebitamento a breve esistente al 31 settembre 1994, alla concessione di finanziamenti con rendimenti parzialmente commisurati ai risultati aziendali, all'acquisizione di partecipazioni minoritarie al capitale sociale delle imprese. Il consolidamento delle passività è inoltre favorito dalla concessione di un contributo in conto interessi a favore dell'impresa.

L'applicazione degli interventi del Fondo riguarda tutte le imprese di piccola e media dimensione che svolgono attività produttive nell'area

meridionale, le quali a partire dal 1° marzo 1996 fino al 31 dicembre 1999 possono presentare al Fondo richieste di intervento, ad eccezione delle imprese localizzate in Abruzzo per le quali il termine finale è al 31 dicembre 1996.

L'operazione di consolidamento delle passività a breve dell'impresa è regolata secondo principi tendenti ad applicare l'intervento nei confronti delle imprese che hanno potenzialità reddituali e idonee prospettive di riequilibrio finanziario. Le banche che concedono finanziamenti per il consolidamento delle passività debbono verificare la sussistenza di alcuni requisiti minimi della struttura finanziaria dell'impresa (indice di struttura patrimoniale, importo del consolidamento entro determinati limiti) ai fini del rilascio della garanzia e non possono attivare la garanzia se il debitore risulta insolvente nel periodo di diciotto mesi successivi all'erogazione del finanziamento.

La garanzia del Fondo è concessa nella misura massima del 60% del capitale consolidato e l'operazione di consolidamento può fruire di un abbattimento del tasso annuo di riferimento con un massimo del 4,50% annuo.

I due interventi del Fondo per il consolidamento sono collegati da una relazione in base alla quale tassi di finanziamento superiori ai tassi di riferimento comportano una riduzione dell'importo della garanzia pari a dieci volte la differenza tra i due tassi.

Da tale meccanismo dovrebbe scaturire l'orientamento da parte delle banche di praticare tassi d'interesse in linea con il tasso di riferimento e da parte

dell'impresa di assecondare tale tendenza anche con la scelta di banche diverse da quelle con cui hanno contratto i debiti.

Le altre due operazioni relative ai prestiti partecipativi e alle acquisizioni di partecipazioni che le banche e gli intermediari finanziari possono effettuare nei confronti delle piccole e medie imprese godono della garanzia del Fondo pari al 60% secondo modalità e limiti inerenti ai rischi delle operazioni. L'obiettivo principale è quello di raggiungere adeguati livelli di capitalizzazione con il coinvolgimento delle banche e degli Istituti di intermediazione.

Il volume delle risorse disponibili per gli interventi del Fondo deriva sia dall'assegnazione delle risorse da parte del CIPE e sia dai versamenti che le banche e gli intermediari finanziari sono tenuti ad effettuare, nella misura dell'1,50% per le operazioni di consolidamento del capitale consolidato e dello 0,75% dell'ammontare di prestiti partecipativi e delle acquisizioni di partecipazione, per l'accesso agli interventi del Fondo.

Le risorse finanziarie del Fondo sono destinate per il 90% alle operazioni di consolidamento, per il 5% ai prestiti partecipativi e il 5% all'acquisizione delle partecipazioni. Le disponibilità assegnate dal CIPE ammontano a 750 miliardi e si stima che con tale importo possano essere attivati interventi per complessivi 3.500 miliardi, di cui 3.100 per operazioni di consolidamento e 400 miliardi per le altre due operazioni.

Il Fondo di garanzia, la cui gestione è stata affidata con apposita convenzione all'Istituto San Paolo di Torino, ha avviato nel marzo 1996 l'attività,

consistente principalmente nella valutazione delle domande presentate entro scaglioni trimestrali e nella conseguente adozione degli interventi richiesti dal sistema bancario.

Alla data del 30 novembre 1996, corrispondente alla scadenza del terzo scaglione trimestrale, risulta che le Banche e gli Istituti di credito hanno trasmesso al Fondo 1.405 domande richiedenti l'adozione degli interventi connessi al consolidamento delle passività a breve per un importo di 1.011 miliardi. Alla stessa data non risulta ancora presentata alcuna domanda relativa alle operazioni di finanziamento collegate all'acquisizione di partecipazioni azionarie.

Può quindi dedursi dalla situazione esistente al 30 novembre 1996 che la realizzazione dell'obiettivo di una capitalizzazione delle imprese meridionali attraverso la garanzia sulle operazioni attivabili dalle Banche e dagli Intermediari finanziari è, allo stato attuale, piuttosto lontana in quanto le imprese meridionali e il sistema bancario non riescono ad attuare una fattiva collaborazione per l'utilizzo degli strumenti innovativi previsti dalla legge n. 341 del 1995. Pur essendo prematuro esprimere, sulla base degli elementi esistenti, un giudizio definitivo sulla validità degli strumenti diretti a ricapitalizzare le piccole e medie imprese del Mezzogiorno, appare necessario approfondire le cause che ostacolano il ricorso delle banche all'attivazione degli strumenti pur nei limiti minimi finanziari indicati nella ripartizione delle risorse assegnate al Fondo.

Dalla dinamica del flusso delle domande si rileva un ampliamento della platea dei richiedenti che da 27 salgono a 47 del terzo trimestre venendo così a

ridurre la concentrazione delle operazioni presso un gruppo di quattro banche le quali, restando quasi costante il numero delle domande attorno alle 470 per trimestre, passano dal 65 al 46 per cento del totale delle domande. Alla maggiore diffusione nel sistema bancario degli interventi del Fondo di garanzia, si accompagna tuttavia un ridotto valore del finanziamento per operazione (da 897 a 634 milioni) che determina una forte riduzione dell'importo complessivo del terzo trimestre (-100 miliardi).

Indipendentemente dal trend trimestrale, può chiedersi se un consolidamento di debiti per 1.011 miliardi richiesto dalle banche nel periodo di nove mesi sia un valore rispondente alle esigenze pressanti delle imprese meridionali di un alleggerimento della posizione finanziaria a breve registrata alla data del 30 settembre 1994. Se si considera il livello di indebitamento allora esistente (circa 60.000 miliardi) risulta che le richieste di consolidamento hanno appena interessato una minima parte dell'indebitamento.

Le domande ammesse agli interventi del Fondo di garanzia ammontavano, alla stessa data, a 1.302 per un consolidamento di 952 miliardi delle passività a breve. L'intervento espresso sotto forma di rilascio della garanzia integrativa alle Banche ha riguardato un importo di 425 miliardi, mentre l'intervento sotto forma di contributo in conto interessi al finanziamento concedibile alle imprese beneficiarie del consolidamento ha richiesto l'accantonamento di una somma di 159 miliardi.

In proposito, si può rilevare che la garanzia accordata si commisura al 44,6 per cento dell'importo del finanziamento, vale a dire ad una quota al di sotto del

limite massimo del 60 per cento stabilito dalla normativa vigente. Tale minor livello della garanzia rilasciata dal Fondo è dipeso sia dal fatto che alcune banche hanno ritenuto non richiedere l'intervento puntando direttamente alla concessione del contributo in conto interessi sul finanziamento, sia dall'attuazione del meccanismo di riduzione previsto nel caso in cui il tasso dell'operazione di consolidamento sia risultato superiore a quello di riferimento.

Sull'ammontare della garanzia rilasciata, il Fondo ha assunto un impegno contabile di 53 miliardi, pari al 13 per cento, determinato in base all'utilizzo e al montante delle operazioni effettuabili. Si tratta di una stima che, sulla base di esperienze analoghe, consente al Fondo di accrescere l'entità degli interventi oltre le risorse disponibili, ma che deve essere attentamente verificata alla luce dell'andamento delle operazioni.

Il contributo agli interessi, che può raggiungere la misura massima del 40 per cento del tasso di riferimento, ha determinato un impegno contabile di 159 miliardi. Questo intervento di abbattimento del tasso praticato alle imprese appare una misura incisiva nelle operazioni di finanziamento a condizione che il tasso del mutuo sia determinato ad un livello normale del mercato.

Alle risorse stanziato dallo Stato per 750 miliardi si sono aggiunte nel corso del 1996 le risorse provenienti dal versamento effettuato dalle Banche per 14,2 miliardi. Al netto delle somme impegnate, la disponibilità attuale ammonta a 552,2 miliardi.

3.5. Le agevolazioni al settore del commercio

La disciplina per la concessione delle agevolazioni al settore del commercio è articolata secondo le linee generali del sistema incentivante previsto dalla legge n. 488 del 1992. L'adattamento alle iniziative del settore comporta, tuttavia, una specificazione delle singole fasi i cui contenuti si discostano, sotto diversi aspetti, dalle caratteristiche innovative del nuovo sistema.

I livelli di intensità delle agevolazioni si applicano agli investimenti ammissibili per un valore massimo di 1 miliardo e, inoltre, lo stesso costo dell'investimento viene depurato da tutte le componenti non attinenti ai progetti ammissibili al finanziamento, in tema di assistenza tecnica e di innovazione tecnologica. La determinazione di tali vincoli, che comporta un drastico ridimensionamento del contributo, sta ad indicare l'orientamento di diffondere le agevolazioni al più largo numero possibile delle imprese e di cautelarsi, nel contempo, dall'inserimento di costi che non hanno una chiara attinenza al progetto.

Valgono per le agevolazioni commerciali le disposizioni relative all'applicazione dell'ESN e valgono anche le considerazioni in ordine alla difficoltà da parte degli operatori di utilizzare tale valore per la valutazione immediata del costo a carico dello Stato e alla validità delle ipotesi sottostanti alla determinazione dell'ESN. Le difficoltà appaiono in tale settore maggiori in relazione alla natura delle imprese e alla mancanza dell'istruttoria bancaria.

L'istruttoria del progetto di investimento viene condotta direttamente dall'Amministrazione seguendo l'ordine cronologico delle domande. La selezione non deriva pertanto dall'analisi della validità dell'iniziativa né dall'automatismo derivante dall'applicazione di determinati parametri ma solo dal volume delle risorse disponibili per il finanziamento delle iniziative.

L'erogazione delle agevolazioni prevede un'anticipazione, pari al 25% del contributo riconosciuto, previa presentazione di apposite garanzie, mentre il restante 75% è erogato all'ultimazione dei lavori, su espressa richiesta del beneficiario.

Il volume delle risorse necessarie per le agevolazioni è stabilito dal CIPE, anche se il legislatore, in prima applicazione, ha provveduto direttamente a fissare una somma pari a 500 miliardi. L'assegnazione di tale somma è vincolata dalle quote di riserva previste, in misura non inferiore rispettivamente al 50 e al 20%, per le piccole e medie imprese e per le iniziative comportanti un incremento significativo dell'occupazione, e ciò riduce fortemente i margini di finanziabilità dei progetti che non presentano tali caratteristiche.

3.6. Gli strumenti per l'imprenditoria giovanile

3.6.1. L'imprenditorialità giovanile

Le misure per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno, adottate nel 1986 con la istituzione di un apposito Comitato

per la selezione, il finanziamento e l'assistenza di iniziative promosse dai giovani imprenditori, hanno formato oggetto di una sistemazione organica volta a conferire un assetto stabile all'intervento.

La legge n. 25 del 1995 ha stabilito infatti la trasformazione del Comitato in una società per azioni, Società per l'Imprenditorialità Giovanile (SIG) a partecipazione maggioritaria del Ministero del Tesoro (83 per cento del capitale sociale attualmente di 12 miliardi), avente lo scopo di fornire servizi finalizzati alla creazione di nuove imprese, al sostegno delle piccole e medie imprese costituite prevalentemente da giovani, alla promozione dello sviluppo economico e sociale a livello locale. Per conseguire tali finalità sono state assegnate risorse finanziarie, pari a 720.5 miliardi nel periodo 1996-98, trasferite in un conto corrente infruttifero aperto presso la Cassa Depositi e Prestiti ed alimentato anche dalle risorse comunitarie

L'attività della nuova società si estende al territorio delle aree depresse. La SIG può decentrare le proprie funzioni con la istituzione a livello regionale di apposite società cui partecipano soggetti operanti a livello locale. Il finanziamento delle attività tramite le risorse giacenti presso il conto corrente è vincolato alle disposizioni del Ministero del bilancio in ordine alla ripartizione dei mezzi finanziari secondo le aree territoriali.

Le agevolazioni concesse alle società formate dai giovani si riferiscono a progetti di investimento, non superiori a 5 miliardi, da realizzare nei settori dell'agricoltura, dell'artigianato, dell'industria e dei servizi. Esse consistono nella erogazione di contributi in conto capitale e nella concessione di mutui agevolati

per il finanziamento degli investimenti, nella erogazione di contributo in conto gestione per i primi tre anni di esercizio. Alle agevolazioni finanziarie si accompagnano inoltre le attività di assistenza tecnica e formazione e qualificazione professionale promosse dalla SIG a favore delle società agevolate.

La società SIG ha continuato nel biennio 1995-96 l'azione di promozione, svolta negli anni precedenti dall'apposito Comitato, approvando 230 progetti comportanti un volume di investimenti per 555 miliardi ed una occupazione di 3657 unità. Le iniziative presentano le medesime caratteristiche dei progetti presentati negli anni passati, con una dimensione media di addetti che si aggira attorno alle 20 unità, un investimento pro capite vicino ai 150 milioni, un investimento per progetto mediamente pari a 2,5 miliardi.

La distribuzione dei progetti secondo la categoria di attività si mantiene sostanzialmente in linea con la tendenza finora registrata con una accentuazione del peso, in termini di investimento, dei progetti relativi al settore industriale, dal 61 al 70 per cento, i quali rivelano peraltro una minore dimensione media degli addetti. Per converso, i contributi all'occupazione e agli investimenti dei progetti relativi all'agricoltura e ai servizi hanno una minore incidenza.

Dalla situazione generale dei progetti al 31 dicembre 1996, riassuntiva del complesso delle iniziative progettate nel periodo decennale di attività, risulta che sono stati approvati 1153 progetti, con investimenti pari a 3311 miliardi ed una occupazione di 22.129 unità.

La individuazione dei progetti scaturisce da una severa selezione delle richieste presentate: su 100 progetti solo 25 hanno raggiunto la fase dell'approvazione. Anche le successive fasi relative alla ammissibilità delle agevolazioni e all'esercizio delle attività hanno presentato tassi di selettività piuttosto elevati se si considera che su 1153 progetti approvati risultano ammessi alle agevolazioni 789 iniziative. Ne consegue che i progetti presentati hanno nella maggior parte dei casi un contenuto aleatorio.

Sotto il profilo dell'esito delle iniziative avviate, risulta che, alla data del 31 dicembre 1996, delle 789 imprese finanziate 659 svolgevano attività in un rapporto pari al 94 per cento per le iniziative promosse nel settore dei servizi, all'81 per cento nell'industria e del 77 per cento nell'agricoltura. Rispetto al numero complessivo dei progetti approvati, le iniziative presenti sul mercato rappresentavano poco più della metà del totale.

Sulle 936 imprese ammesse alle agevolazioni il contributo in conto capitale finanzia circa il 54 per cento degli investimenti ammissibili. la concessione dei mutui si estende al 32 per cento degli investimenti e il contributo di gestione è pari al 32 per cento delle spese di funzionamento. In valori assoluti, l'ammontare globale dei costi pari a 5.225 miliardi, di cui 2.673 miliardi per investimenti e 2.552 per spese gestionali, sarebbe finanziato con un onere a carico dello Stato di 3.119 miliardi cui si dovrebbe aggiungere l'onere dovuto allo svolgimento delle funzioni di tutoraggio e di formazione quantificabile in 118 miliardi.