

16 marzo 1999: audizione del Presidente della Società « Sviluppo Italia S.p.A. », prof. Patrizio Bianchi.

Occorre inoltre segnalare che la V Commissione Bilancio, in data 24 febbraio 1999, sempre nell'ambito dell'indagine conoscitiva, ha svolto l'audizione del professor Giuliano Amato e dei componenti del gruppo di lavoro da lui coordinato, con particolare riferimento al rapporto su « Il Mezzogiorno nella politica generale del dopo-Euro ».

Nel periodo in cui si è svolta l'indagine conoscitiva del Comitato, sulle tematiche relative alle aree depresse, la V Commissione Bilancio ha effettuato le seguenti audizioni:

26 febbraio 1998: audizione del Sottosegretario per il tesoro, bilancio e programmazione economica, Isaia Sales, sull'efficacia degli strumenti operativi dell'intervento ordinario nelle aree depresse, con particolare riguardo ai patti territoriali e agli accordi di programma, e sullo stato di utilizzo dei fondi strutturali comunitari;

15 aprile 1998: audizione del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, Pier Luigi Bersani, sulla politica di sviluppo produttivo nelle aree depresse, con particolare riguardo all'ipotesi di creazione di una Agenzia di promozione industriale per il Mezzogiorno;

13 maggio 1998: audizione del Ministro dei lavori pubblici, Paolo Costa, sulle problematiche connesse alla politica di infrastrutturazione nelle aree depresse del territorio nazionale;

3 febbraio 1999: audizione del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, Antonio Bassolino, sulle politiche del governo per l'incremento dell'occupazione nelle aree in ritardo di sviluppo del territorio nazionale;

4 marzo 1999: audizione del Ministro per le politiche comunitarie, Enrico Letta, sulle trattative in corso in sede europea per la definizione del nuovo quadro comunitario e sui prevedibili effetti sulle politiche del Governo nel periodo 2000-2006.

## II. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO E LE RISORSE FINANZIARIE.

### 1. *Il quadro normativo.*

La legge 19 dicembre 1992, n. 488, di conversione del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, ha disposto la soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (peraltro rifinanziato per 13.800 miliardi dal decreto-legge medesimo) ed ha previsto l'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale, delegando il Governo ad emanare le disposizioni necessarie per disciplinare il trasferimento delle competenze dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno (AGENSUD) e del Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

In attuazione della delega è stato emanato il decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96 che, sancita l'effettiva soppressione delle strutture dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ha disciplinato l'estensione dell'intervento pubblico a tutte le aree depresse del territorio nazionale — anche del Centro-Nord dunque — e l'attribuzione delle relative competenze agli organi ordinari dell'amministrazione dello Stato.

*1.1. Il decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96.*

Il D.Lgs. n. 96 del 1993 attribuisce la programmazione, anche finanziaria, e la vigilanza sulla complessiva azione d'intervento pubblico nelle aree depresse del territorio nazionale al Ministro del bilancio e della programmazione economica (articolo 3), che le esercita d'intesa con il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, in modo da assicurare il coordinamento dell'intervento ordinario nazionale in tali aree con la politica regionale, strutturale e di coesione economica e sociale definita dalla Commissione delle Comunità europee.

La ridefinizione complessiva del quadro funzionale del Ministero del bilancio e della programmazione economica è contenuta nell'articolo 18 che detta le norme organizzatorie, successivamente attuate con il decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 1994, n. 283, e con il « Regolamento recante le norme sulla riorganizzazione del Ministero del bilancio e della programmazione economica ».

Per la verifica dell'andamento e dell'efficacia degli interventi nelle aree depresse è stato istituito, presso il Ministero del bilancio, l'Osservatorio delle politiche regionali (articolo 4).

Al Ministro dell'industria è attribuita (articolo 5) la competenza in materia di agevolazioni alle attività produttive (ad eccezione di quelle incluse nei contratti o intese di programma), per quanto riguarda sia la chiusura della legge n. 64 del 1986, sia la concessione delle nuove agevolazioni, da regolare con decreto ministeriale, sulla base delle delibere dei comitati interministeriali.

Per la concessione delle previste agevolazioni alle attività di ricerca (articolo 6) è competente il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, mentre la realizzazione delle nuove infrastrutture a carattere nazionale o interregionale, nonché dei progetti strategici funzionali agli investimenti nelle aree in ritardo di sviluppo, è affidata alle amministrazioni statali competenti per materia, sulla base di appositi programmi approvati dal CIPE (articolo 7). Le opere e gli interventi per i progetti speciali, già di competenza della soppressa Cassa per il Mezzogiorno ed affidati all'Agensud in una particolare gestione separata, sono stati trasferiti alla competenza del Ministro dei lavori pubblici, che vi provvede mediante appositi commissari ad acta (articolo 9).

Le competenze riguardanti opere per la gestione delle acque sono invece suddivise tra il Commissario liquidatore dell'Agensud (previsto all'articolo 19), il Ministro dei lavori pubblici e il Ministro dell'agricoltura (articolo 10). Allo stesso modo, sono state ripartite fra più

organi (articolo 12) le competenze e le funzioni in materia di gestione speciale degli interventi per i territori colpiti dagli eventi sismici del 1980/81.

Le partecipazioni finanziarie già detenute dall'Agensud e tutte le competenze relative agli Enti di promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno sono state trasferite al Ministro del tesoro, il quale ha curato il loro riassetto mediante immediato commissariamento al fine del successivo riordino, privatizzazione o liquidazione. Fanno eccezione il FORMEZ e lo IASM, al cui riassetto hanno provveduto, rispettivamente, il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministro dell'industria (articolo 11).

L'attività istruttoria per gli interventi diretti alla metanizzazione del Mezzogiorno è attribuita al Ministro dell'industria (articolo 13), che vi provvede in base alle direttive del CIPE, mentre sono trasferite al Ministro del tesoro le competenze già dell'Agensud relative alla contrazione dei mutui, anche esteri, previsti dalla normativa vigente (articolo 17).

Il D.Lgs. n. 96/1993 detta anche le disposizioni riguardanti il personale già dipendente dai soppressi organi dell'intervento straordinario, in particolare dell'ex Agensud (artt. 14 e 15).

Le norme transitorie e finali contenute nell'articolo 19, infine, hanno disposto la nomina da parte del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro del bilancio, di un Commissario liquidatore per l'Agensud, che è subentrato nel complesso dei rapporti giuridici già facenti capo alla stessa Agenzia ed al Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

La nuova disciplina disegnata dal decreto-legge n. 415/1992, dalla legge n. 488/1992 e dal D.Lgs. n. 96/1993 ha incontrato, tuttavia, notevoli difficoltà nella prima fase di attuazione, contraddistinta da un quadro incompleto delle domande di agevolazioni presentate e delle risorse disponibili, da forti ritardi nell'emanazione dei previsti regolamenti ministeriali e delibere CIPE e CIPI necessarie per la definizione delle nuove procedure, e dalle difficoltà incontrate dalle amministrazioni ordinarie a gestire la fase transitoria del passaggio dal vecchio al nuovo intervento.

Per far fronte a tali difficoltà sono intervenuti, fin dall'agosto del 1993 (ad appena quattro mesi di distanza dall'approvazione del D.Lgs. n. 96/1993) numerosi provvedimenti d'urgenza, decaduti per decorrenza dei termini e successivamente reiterati, da ultimo dal decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32, convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104.

L'articolo 1 del decreto-legge n. 32/1995 ha finalmente provveduto alla definizione normativa del concetto di « aree depresse del territorio nazionale », indicandole nelle aree individuate, o che saranno in futuro individuate dalla Commissione CE, come ammissibili agli interventi dei fondi strutturali (obiettivi 1, 2 e 5b), quelle eleggibili sulla base di analoghe caratteristiche, nonché, previo accordo con la Commissione, le regioni economiche che possono beneficiare di aiuti statali, purché non vengano alterate le condizioni di libero scambio e libera concorrenza previste dall'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), del Trattato di Roma.

Il decreto-legge n. 32/1995 reca inoltre la definizione normativa degli istituti della programmazione negoziata, e cioè dell'accordo, del contratto e dell'intesa di programma, che sono considerati gli strumenti principali per l'attuazione degli interventi, peraltro da tempo presenti nel nostro ordinamento ma privi di una disciplina organica.

I provvedimenti fino a quel momento adottati non affrontavano tuttavia definitivamente la questione della compatibilità della normativa nazionale degli aiuti di Stato alle imprese nelle aree depresse con la posizione comunitaria di difesa della libera concorrenza. Da tale situazione di impasse si è usciti con il recepimento nella normativa nazionale (legge, regolamenti ministeriali e delibere CIPE) dell'Intesa sui fondi per le aree depresse avvenuta, nel gennaio 1995, tra il Ministro del bilancio del Governo italiano ed il Commissario europeo responsabile della Direzione generale per la concorrenza ed approvata dalla Commissione U.E. con decisione del 3 marzo 1995.

Di tali accordi si è tenuto conto nei provvedimenti in materia successivamente adottati dal Governo, ed in particolare nel decreto-legge 24 aprile 1995, n. 123, « Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse », decaduto per decorrenza dei termini e reiterato dal decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 341/1995.

In sintesi, il decreto-legge n. 244/1995 introduce nuovi strumenti per la concessione delle agevolazioni alle imprese industriali (agevolazioni in forma automatica), innova le procedure per l'accelerazione delle erogazioni delle agevolazioni ex lege n. 64/1986, definisce la durata delle agevolazioni fiscali previste per l'intervento straordinario, stanziando risorse aggiuntive, interviene in materia di lavori pubblici e di opere nel settore idrico. Istituisce inoltre la Cabina di regia nazionale, quale centro di riferimento delle problematiche connesse ad una efficace utilizzazione dei fondi strutturali comunitari, sopprimendo, peraltro, l'Osservatorio per le politiche regionali. Introduce infine un nuovo strumento della programmazione negoziata: l'istituto del « patto territoriale ».

Il quadro normativo relativo all'intervento nelle aree depresse è stato infine interessato dalle disposizioni contenute all'articolo 2, commi 203-209, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, « Misure di razionalizzazione della finanza pubblica » (provvedimento collegato alla finanziaria 1997), che reca disposizioni in materia di coordinamento dei programmi di investimenti pubblici e detta le nuove regole di disciplina degli « istituti » della contrattazione programmata (già programmazione negoziata), innovando profondamente l'assetto precedente, istituendo tra l'altro il nuovo istituto del « contratto di area ».

Con deliberazione del 21 marzo 1997 recante « Disciplina della programmazione negoziata » il CIPE ha provveduto a regolamentare gli strumenti dell'intesa istituzionale di programma, dei patti territoriali e dei contratti d'area.

## *2. Le risorse finanziarie.*

Al momento dell'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse, le autorizzazioni pluriennali di spesa residuali previste dalla

legge n. 64 del 1986 relativa all'intervento straordinario nel mezzogiorno, nella legge finanziaria per il 1993 (legge n. 500/92) ammontavano a 52.655 miliardi; l'ultimo rifinanziamento della legge n. 64, stabilito dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 415/1992, ha incrementato tale dotazione di 11.675 miliardi, destinati agli incentivi industriali.

I diversi provvedimenti legislativi intervenuti nel periodo 1992-1998 hanno destinato ingenti risorse per l'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale, attraverso la contrazione di mutui.

Secondo quanto previsto dall'articolo 19, comma 5, del D.Lgs 3 aprile 1993, n. 96, le risorse destinate al finanziamento degli interventi nelle aree depresse affluiscono all'apposito Fondo per le aree depresse istituito presso il Ministero del tesoro. Su tale Fondo, da ripartire tra le amministrazioni competenti con delibere del CIPE, affluiscono le disponibilità di bilancio destinate alle finalità previste dal decreto legislativo medesimo, salvo quelle relative alle agevolazioni in favore dell'imprenditorialità giovanile, quelle relative alla gestione speciale per le zone terremotate e quelle relative ai programmi di metanizzazione del Mezzogiorno.

Sino all'esercizio 1997 sul Fondo per le aree depresse affluivano anche parte delle risorse destinate agli interventi nelle aree depresse che venivano acquisite tramite la contrazione di mutui. In altri casi le risorse reperite non transitavano attraverso il Fondo, ma venivano direttamente trasferite dal capitolo dell'entrata al pertinente capitolo di spesa dell'amministrazione competente.

L'articolo 54, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, (provvedimento collegato alla finanziaria 1998), ha disposto, a decorrere dal 1° gennaio 1998, la soppressione di tutte le norme che autorizzano la contrazione di mutui da parte del Tesoro (presso la Cassa Depositi e Prestiti o istituti di credito) destinati a specifiche finalità, tra cui gli interventi nelle aree depresse. Corrispondentemente, si è provveduto a rideterminare e a iscrivere nella tabella F della legge finanziaria i relativi stanziamenti pluriennali, in modo da compensare, anno per anno, in tutto o in parte, a seconda delle specifiche esigenze di ciascun intervento, la perdita delle somme che sarebbero derivate dai mutui ancora da accendere (sono salve naturalmente le risorse derivanti dai mutui già attivati). Alla data del 31 dicembre 1997 risultavano da attivare ancora mutui per complessivi 25.919 miliardi, che sono stati quindi iscritti nella Tabella F della legge finanziaria per il 1998 e che si andavano ad aggiungere ai 21.668 miliardi residuali della legge n. 64/1986 e del decreto-legge n. 415/1992.

### *2.1. Le risorse nazionali.*

La legge n. 64 del 1986 sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno prevedeva autorizzazioni pluriennali di spesa che, nella legge finanziaria per il 1993 (legge n. 500/1992) — cioè al momento dell'avvio del nuovo regime di intervento ordinario — ammontavano a 52.655 miliardi (su oltre 120.000 miliardi di dotazione iniziale), a cui vanno

aggiunti i residuali 11.675 miliardi dell'ultimo rifinanziamento della legge n. 64, disposto dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 415/1992 destinati agli incentivi industriali.

A tali risorse si sono aggiunte quelle previste dai provvedimenti legislativi intervenuti nel periodo 1992-1998. In particolare:

10.000 miliardi destinati alla realizzazione di progetti strategici funzionali agli investimenti nelle aree con maggiore ritardo di sviluppo, nonché per la concessione di agevolazioni per nuove iniziative industriali (articolo 1, co. 8, del decreto-legge n. 415/1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 488/1992);

3.000 miliardi destinati al mantenimento e allo sviluppo della base produttiva e al potenziamento della dotazione infrastrutturale nelle aree depresse (articolo 9 del decreto-legge n. 41/1995, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 85/1995);

5.000 miliardi, destinati alla realizzazione di interventi per grandi opere infrastrutturali (articolo 4 del decreto-legge n. 244/1995, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 341/1995);

10.000-12.000 miliardi destinati a realizzare iniziative dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse (articolo 1 del decreto-legge n. 548/1996, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 641/1996);

12.000 miliardi destinati a realizzare iniziative dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse (articolo 1 del decreto-legge n. 67/1997, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/1997);

12.200 miliardi per il periodo 1999-2004, ripartiti in 1.700 miliardi per l'anno 1999 e di 2.100 miliardi per ciascuno degli anni successivi, che dispongono un ulteriore finanziamento diretto del Fondo per le aree depresse (articolo 1 della legge 30 giugno 1998, n. 208). A partire dal 1999 la legge n. 208/1998 dispone inoltre l'iscrizione della spesa per l'intervento ordinario nelle aree depresse anche nella Tabella C della legge finanziaria: tali somme risultano aggiuntive rispetto alle autorizzazioni pluriennali di spesa già esposte in Tabella F.

Con riferimento agli anni più recenti, si ricorda che oltre alle risorse già iscritte in bilancio (legge n. 64/1986 e decreto-legge n. 415/1992), la legge finanziaria per il 1998 prevedeva una dotazione del Fondo per le aree depresse pari a 46.587 miliardi, di cui 12.185 miliardi per il 1998, 12.000 miliardi per il 1999, 12.515 miliardi per il 2000 e 9.887 miliardi per il 2001 e anni seguenti. Con due deliberazioni, in data 17 marzo 1998, il CIPE ha provveduto alla ripartizione di una prima quota del Fondo per il 1998 e alla modulazione annuale delle risorse ex mutui in relazione alle scansioni temporali indicate dalla Tabella F della legge finanziaria 1998.

La legge finanziaria per il 1999 prevede alle Tabelle C e F le seguenti risorse destinate alle aree depresse:

|                       | 1999          | 2000          | 2001          | 2002 e ss.   |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
|                       | —             | —             | —             | —            |
| Tabella C - Tesoro    | 950           | 4.550         | 4.650         | —            |
| Tabella C - Industria | 1.000         | 0             | 0             | —            |
| Tabella F             | 13.603        | 16.459        | 11.889        | 4.800        |
| <b>TOTALE</b>         | <b>15.553</b> | <b>21.009</b> | <b>16.539</b> | <b>4.800</b> |

### III. LE QUESTIONI EMERSE NEL CORSO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA.

#### 1. La legge n. 488/1992: le agevolazioni alle attività imprenditoriali.

L'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 415/1992, convertito con modificazioni dalla legge n. 488/1992 affida al CIPE ed al CIPI (ora soppresso), nell'ambito delle rispettive competenze, la definizione delle disposizioni per la concessione delle agevolazioni alle nuove iniziative relative ad attività produttive nelle aree depresse del territorio nazionale, sulla base di specifici criteri.

Con le delibere del 22 aprile e del 28 dicembre 1993, il CIPI ha emanato le direttive per la concessione delle agevolazioni. Tale materia, a seguito dell'Intesa raggiunta in sede UE sugli aiuti di Stato alle imprese è stata nuovamente disciplinata con la delibera CIPE del 27 aprile 1995, che recepisce i contenuti dell'accordo approvato con decisione della Commissione UE del 3 marzo 1995 e confermata successivamente dalla decisione del 30 giugno 1997.

In osservanza di tali delibere del CIPE e delle decisioni assunte in sede comunitaria, il Ministro dell'industria ha disciplinato con proprio decreto, modalità e procedure per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni. La materia è attualmente regolata dal Decreto del Ministero dell'Industria 20 ottobre 1995, n. 527 (modificato dal decreto ministeriale 31 luglio 1997, n. 319), e dalla Circolare 15 dicembre 1995, n. 38522 dello stesso Ministero, che definiscono sia la copertura territoriale delle agevolazioni alle nuove iniziative, ricomprendendovi le aree ammissibili agli interventi dei fondi strutturali comunitari, obiettivi 1, 2 e 5b e quelle rientranti nella fattispecie dell'articolo 92.3.c del Trattato, sia l'intensità dei livelli di agevolazione espressi in equivalente sovvenzione netto (ESN) o lordo (ESL), che vengono graduati a seconda del grado di sviluppo delle varie zone e della dimensione di impresa.

Per quanto riguarda le iniziative ammissibili, le agevolazioni possono essere concesse alle attività estrattive e manifatturiere e, nei

limiti del 5% delle risorse, alle attività dei servizi reali alle imprese nel settore dell'informatica (e dei servizi connessi di formazione professionale), del trasferimento tecnologico e intermediazione dell'informazione, di consulenza tecnico-economico. Le agevolazioni sono state estese alle imprese, localizzate nelle aree depresse, operanti nel settore turistico-alberghiero con l'articolo 9 della legge n. 449/1997 (collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1998). Oggetto delle agevolazioni sono gli investimenti finalizzati alla costruzione, all'ampliamento, all'ammodernamento, alla ristrutturazione, alla riconversione, alla riattivazione e alla delocalizzazione degli impianti produttivi.

I progetti presentati dalle imprese devono essere accompagnati da un programma di investimento, da cui risulti la capacità dell'impresa a conseguire gli obiettivi produttivi, economici ed occupazionali, e da un piano finanziario riguardante il fabbisogno complessivo dell'iniziativa.

Le domande sono presentate, nei termini annualmente previsti (bandi), alle banche e società convenzionate con il Ministero dell'Industria che procedono all'istruttoria in base ai criteri e parametri stabiliti dal citato D.M. n. 527/1995 come modificato dal decreto ministeriale n. 319/1997, e dalla Circolare 15 dicembre 1995, n. 38522 dello stesso Ministero, che hanno regolato le modalità e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni.

Le istruttorie vengono acquisite nei termini fissati dal Ministero dell'Industria che, entro due mesi, pubblica la graduatoria dei progetti ritenuti ammissibili alle agevolazioni i quali, in ordine decrescente dal primo, accedono ai finanziamenti fino ad esaurimento delle risorse, che sono ripartite dal CIPE su base regionale. I progetti non finanziati concorrono automaticamente alla ripartizione delle risorse nell'esercizio successivo.

Ai fini della formazione di ciascuna graduatoria, si calcolano i seguenti cinque indicatori, sulla base degli esiti istruttori della banca concessionaria e, per quanto concerne il valore dell'agevolazione richiesta, di quanto indicato dall'imprenditore nel modulo di domanda:

- 1) valore del capitale proprio investito nell'iniziativa, rispetto all'investimento complessivo;
- 2) numero di occupati attivati dall'iniziativa rispetto all'investimento complessivo;
- 3) valore dell'agevolazione massima ammissibile rispetto alla richiesta;
- 4) punteggio complessivo conseguito dall'iniziativa sulla base delle specifiche priorità regionali;
- 5) punteggio complessivo conseguito dall'iniziativa sulla base delle prestazioni ambientali.

Nei prospetti seguenti sono indicate le misure delle agevolazioni, calcolate in Equivalente sovvenzione netto, nei limiti massimi indicati:

|                |                                                                                                          |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Aree</i>    |                                                                                                          |
| Ob. 1 - Zona A | 50% ESN per le grandi imprese, maggiorato di 15 punti percentuali in ESL per le piccole e medie imprese. |
| Ob. 1 - Zona B | 40% ESN per le grandi imprese, maggiorato di 15 punti percentuali in ESL per le piccole e medie imprese. |

| <i>Aree</i>               | <i>Piccola impresa</i> | <i>Media impresa</i> | <i>Grande impresa</i> |
|---------------------------|------------------------|----------------------|-----------------------|
| Ob. 2 e 5b - zone 92.3.c) | 20                     | 15                   | 10                    |
| Ob. 2 e 5b - altre zone   | 15                     | 7,5                  | —                     |
| Altre zone 92.3.c)        | 20                     | 15                   | 10                    |
| Abruzzo                   | 30                     | 30                   | 25                    |
| Molise (1/7/95-31/12/96)  | 45                     | 45                   | 35                    |
| Molise (1/1/97-31/12/98)  | 40                     | 40                   | 30                    |
| Molise (dal 1/1/99)       | 30                     | 30                   | 25                    |

Alle agevolazioni accedono quindi anche le imprese situate nelle aree degli obiettivi 2 e 5b non ammesse ad usufruire della deroga ai sensi dell'articolo 92.3.c: in questo caso gli incentivi sono limitati alle piccole e medie imprese e le aliquote previste, pari rispettivamente al 15% e al 7,5% in ESL, corrispondono alla soglia massima di incentivazione prevista dalla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato alle PMI (decisione CE del 20 maggio 1992).

Secondo quanto emerso anche nel corso di questa indagine conoscitiva, la legge n. 488/1992 ha dimostrato di essere caratterizzata da un elevato grado di efficienza e di efficacia.

Il Comitato ha inteso pertanto approfondire le questioni relative ai nodi ancora esistenti in merito alla normativa e le possibilità di potenziare ulteriormente questo strumento.

In occasione dell'audizione del Capo della direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese del Ministero dell'Industria, dott. Carlo Sappino, è stato sottolineato come la legge n. 488 operi attivamente solo dal 1996, a seguito della chiusura del negoziato tra il Governo italiano e la Commissione europea vertente sulla fine dell'intervento straordinario e l'avvio degli aiuti di Stato nelle aree depresse.

Per quanto riguarda le caratteristiche della legge<sup>1</sup>, gli elementi distintivi della disciplina vanno individuati, secondo il Ministero dell'Industria, nella certezza dei tempi e dei criteri applicativi, nella riduzioni della discrezionalità amministrativa in regole fissate *ex ante* e nella delega di talune fasi del procedimento a soggetti terzi.

Con riferimento in particolare alla valutazione e selezione delle iniziative, elemento distintivo della legge n. 488 è l'istruttoria, che viene effettuata da soggetti esterni all'Amministrazione: le 27 banche concessionarie, che fungono sia da sportello per il recepimento delle domande sia da enti istruttori, sono state prescelte attraverso un bando di gara. Il sistema a rete consentito dall'articolazione delle banche sul territorio permette una presenza capillare di sportelli operativi che costituiscono i primi canali di informazione per le imprese.

La coesistenza di una pluralità di soggetti incaricati dell'istruttoria ha dato luogo, soprattutto nei primi anni, a problemi di uniformità delle valutazioni. È stato quindi costituito un apposito organo consultivo a composizione paritetica (banche-amministrazione) denominato « Comitato tecnico consultivo », che segue l'applicazione della legge fin dalla sua entrata in vigore esaminando le richieste di parere delle banche concessionarie. I pareri interpretativi rilasciati rappresentano un'occasione per omogeneizzare le attività istruttorie. Un ulteriore aiuto per uniformare e standardizzare tale attività viene dall'automazione delle istruttorie attraverso un sistema che consente di eliminare gli errori più frequenti e la standardizzazione delle posizioni più ricorrenti.

Alle banche viene chiesta da un lato la valutazione di ammissibilità all'agevolazione e, dall'altro, l'esame degli indicatori ai fini del collocamento in graduatoria.

Sotto il primo aspetto, le banche devono valutare sia la consistenza patrimoniale e finanziaria dell'impresa, che l'idoneità tecnica, economica e finanziaria dell'iniziativa, anche attraverso l'esame del business plan. Accertano inoltre la completezza e la pertinenza della documentazione presentata, l'esistenza delle condizioni di accesso alle agevolazioni (ad esempio la dimensione di impresa, il settore di attività, la localizzazione), e la completezza degli elementi utili al calcolo degli indicatori. Al termine dell'istruttoria (da concludersi entro tre mesi dal termine ultimo per la presentazione delle domande). La banca esprime un giudizio « secco » sull'iniziativa: positivo (ammissibile alle agevolazioni) o negativo.

L'esito positivo determina l'inclusione dell'iniziativa in graduatoria, mentre la posizione nella stessa dipende dal valore relativo degli indicatori. Questi tendono a favorire le iniziative che, oltre a ad essere valide da un punto di vista tecnico, economico e finanziario, presentano i maggiori livelli di partecipazione finanziaria dell'impresa all'iniziativa (più alto impiego di capitale proprio), i più elevati incrementi occupazionali, la minore richiesta di agevolazione, la maggiore rispondenza alle esigenze di sviluppo locale e di sviluppo eco-compatibile.

Le agevolazioni sono concesse secondo i principi fissati dall'Unione europea per il calcolo in equivalente sovvenzione netto o lordo, con una scansione temporale che tiene conto della durata degli investimenti.

La normativa prevede dei controlli da parte del Ministero dell'industria: il primo consiste nella verifica della correttezza della realizzazione dei programmi e dell'ammissibilità della spesa. Esso è preordinato anche allo svincolo dell'ultima quota di contributo e

avviene quindi a seguito della conclusione degli investimenti. Per le iniziative maggiori (investimenti superiori a 3 miliardi di lire) è previsto anche un controllo ispettivo « fisico ».

Il secondo controllo ha carattere ispettivo: esso è stato avviato nel 1998 e ha come oggetto il monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi e la verifica di eventuali scostamenti degli indicatori in seguito alla realizzazione dell'iniziativa (ad esempio il rispetto degli impegni assunti dall'impresa riguardo all'ampliamento della base occupazionale e all'apporto di mezzi propri). Le imprese da sottoporre al controllo sono state scelte in modo casuale e statistico, con la formazione di un campione di 900 unità: di queste, 200 imprese sono già oggetto di ispezione in corso di completamento nel 1999.

Circa lo stato di attuazione della legge n. 488, con i primi tre bandi sono state concesse agevolazioni per circa 15.200 miliardi, di cui circa 13.000 a favore del Mezzogiorno, e sono stati attivati investimenti per oltre 48.000 miliardi, di cui 28.400 miliardi nel Sud.

Sulla base dei valori degli indicatori delle imprese che hanno ricevuto agevolazioni nei primi tre bandi, è possibile stimare che gli incentivi concessi dovrebbero portare all'attivazione complessiva di oltre 185.000 posti di lavoro aggiuntivi, di cui 117.000 nel Mezzogiorno; per ogni unità incrementale di manodopera sono stati concessi mediamente 82 milioni di lire di agevolazioni.

È da osservare che dai controlli effettuati sugli investimenti ultimati risulta solo un limitato scostamento (5-6%) rispetto alle previsioni iniziali. Emerge inoltre che, a livello dimensionale, sono le piccole imprese a contribuire in maggiore misura alla crescita occupazionale.

Un dato interessante riguarda le imprese estere che hanno partecipato alle graduatorie a partire dal terzo bando: su 249 domande, relative alla costruzione di nuovi impianti, giudicate positivamente dalle banche ed entrate in graduatoria, ne sono state agevolate 85. Si può dire che gli investitori stranieri considerano interessante questo strumento agevolativo per il fatto che le regole sono chiare e le risposte arrivano in tempi certi.

Per quanto concerne la copertura finanziaria del fabbisogno (cioè delle agevolazioni richieste dalle domande entrate in graduatoria), è da sottolineare che mentre con il primo bando le risorse assegnate alla legge n. 488 hanno consentito la copertura dell'85% delle domande in tutte le regioni, con il secondo bando si sono registrati forti scostamenti sia tra il Centro-Nord e il Sud, sia all'interno delle macro aree, oscillando tra una copertura del 22,6% in Basilicata al 94,9% della Sicilia. Con il terzo bando, il CIPE ha introdotto un sistema misto di ripartizione regionale delle risorse, basato in parte sul fabbisogno derivante dalle domande presentate, ed in parte su indicatori socio-economici (disoccupazione e popolazione residente), che ha consentito di omogeneizzare il livello di copertura tra le varie aree, peraltro su una soglia molto più bassa rispetto al primo bando.

La quota di copertura delle iniziative ritenute positive è infatti passata dall'86% del primo bando (novembre 1996), al 56% del secondo (giugno 1997), al 27% del terzo (agosto 1998). Per il quarto bando (relativo al secondo semestre 1998), la situazione si presenta ancora

critica: a fronte di 8.500 domande entrate in graduatoria per un totale di 11.000 miliardi di agevolazioni richieste (di cui 10.000 relative ad iniziative nel Mezzogiorno), le risorse a disposizione ammontano a 3.700 miliardi.

Rimane quindi aperta la questione circa l'ammontare di risorse da destinare al finanziamento di questa legge.

Strettamente collegata con questa è la questione della programmazione finanziaria: come sottolineato dal dott. Sappino, finora l'assegnazione delle risorse è avvenuta sempre dopo la presentazione delle domande: in una situazione caratterizzata da risorse insufficienti rispetto al fabbisogno, ciò ha determinato incertezza tra gli imprenditori. Sotto questo profilo, la previsione direttamente nella tabella C della legge finanziaria delle risorse destinate alla legge n. 488 (oltre alla costituzione di un Fondo unico presso il ministero dell'industria per tutti gli incentivi alle imprese, previsto dall'articolo 52 della legge n. 448/1998, provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1999), dovrebbe consentire un importante passo avanti, con il superamento delle procedure attuali legate ai pronunciamenti del CIPE.

Un'altra questione riguarda la c.d. specializzazione delle misure agevolative: nei primi anni di attuazione la legge n. 488 si è configurata come una normativa destinata sia ai piccolissimi interventi (anche di importo inferiore a 100 milioni) sia a programmi di investimento intorno a 700-800 miliardi. Data anche la complessità degli adempimenti richiesti agli imprenditori, appare opportuno «riservare» la legge n. 488 ai progetti di dimensione medio-grandi, spostando quelli di piccola dimensione verso gli incentivi automatici della legge n. 341/1995, che presenta appunto procedure più snelle. Un'ipotesi in questa direzione sarebbe quella di introdurre un limite per l'accesso alle agevolazioni: ad esempio, con la soglia di 1 miliardo di lire, stando alla serie storica il numero delle domande si ridurrebbe del 50%.

All'estremo opposto, si potrebbe prevedere una specifica graduatoria a carattere multiregionale nella quale far confluire tutti i progetti di investimento di importo superiore a 100 miliardi. È da notare che l'utilizzo delle risorse da parte delle PMI è stato finora molto elevato (oltre il 70% delle risorse complessive rispetto alla riserva del 50% fissata dalla legge): non si pone quindi un problema di spiazzamento, quanto un problema di opportunità: la trattazione con criteri uniformi può avere effetti distorsivi, in particolare per l'indicatore della rinuncia all'agevolazione, che può essere utilizzato più facilmente dalle grandi imprese, che hanno maggiore solidità finanziaria e liquidità. Ciò sarebbe legato anche al nuovo inquadramento comunitario degli aiuti multisettoriali, che proprio per i programmi di investimento di importo superiore a 100 miliardi prevede una trattazione separata anche in termini di notifica all'Unione europea.

La distribuzione degli incentivi tra più strumenti agevolativi, introduce un'ulteriore questione in corso di studio presso il Ministero del Tesoro e quello dell'Industria, nell'ambito dei lavori di un organismo cui partecipa anche la Commissione europea, quella relativa cioè al c.d. «pacchetto integrato di agevolazioni». Si vorrebbero infatti adottare, in via sperimentale per il periodo 2000-2006, forme di agevolazione che

consentano un'unica domanda che comprenda, in un insieme organico, interventi plurifunzionali: una parte riguardante l'industrializzazione, un'altra i servizi, un'altra la ricerca o la stessa formazione.

## *2. Il riordino degli enti di promozione.*

La legge n. 64 del 1986 stabiliva che l'intervento straordinario nel Mezzogiorno fosse attuato tramite il Dipartimento per il Mezzogiorno, istituito presso la Presidenza del Consiglio, l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno e gli appositi enti di promozione: FINAM, per la valorizzazione della produzione agricola e zootecnica, compresa la prima trasformazione dei prodotti agricoli, la sperimentazione, la forestazione produttiva; FIME, per la promozione e lo sviluppo di piccole e medie imprese industriali, comprese quelle atte a favorire la locazione finanziaria; INSUD, per la promozione e lo sviluppo di imprese turistiche e termali; ITALTRADE, per le attività di commercializzazione; FORMEZ, per la formazione e l'aggiornamento per gli operatori pubblici e privati; IASM, in relazione alle attività di assistenza tecnica e di promozione per la localizzazione di nuove imprese nel Mezzogiorno.

La legge n. 488/1992 ha disposto la soppressione del Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno; il D.Lgs n. 96/1993 ha posto il FORMEZ alle dipendenze della Presidenza del Consiglio — Dipartimento per la funzione pubblica, mentre lo IASM, successivamente ridenominato IPI, risponde della propria attività al Ministero dell'industria. Le competenze relative agli altri enti di promozione sono state conferite al Ministero del tesoro, che ha provveduto al commissariamento immediato al fine del riordino, ristrutturazione, privatizzazione o liquidazione. Da tali operazioni è risultata ancora essere operativa la sola INSUD.

A tali enti vanno aggiunte quelle società per azioni a larga maggioranza pubblica che hanno per oggetto l'intervento nelle aree depresse del territorio nazionale in particolari settori: I.G.-Imprenditorialità Giovanile, che prosegue l'attività del Comitato per l'imprenditorialità giovanile istituito dalla legge n. 44 del 1986 (c.d. legge de Vito); ITAINVEST, che ha sostituito la GEPI nell'attività di rilancio delle imprese in crisi; ENISUD, società del gruppo ENI, che opera nel settore della riconversione industriale; SPI, società del gruppo IRI, attiva soprattutto nelle aree di crisi siderurgica; RIBS, già operativa nel settore bieticolo-saccarifero, ora attiva nel risanamento di aziende operanti nel settore agro-alimentare.

Si segnala che nella nuova società « Sviluppo Italia », istituita con il D.Lgs. 9 gennaio 1999, n. 1, oltre ai citati enti è stata ricompresa anche la FINAGRA S.p.A., società finanziaria operante nel settore agricolo (cfr. infra).

La costituzione di un nuovo ente (Agenzia o società) per la promozione imprenditoriale nelle aree depresse è stato uno degli

argomenti più ricorrenti nel dibattito politico ed economico del 1997 e del 1998.

Sul piano parlamentare, la 5a Commissione bilancio del Senato ha esaminato, tra gennaio e marzo 1998, alcuni disegni di legge su tale argomento.

La questione è stata parallelamente affrontata dalla Commissione Bilancio della Camera che, in sede di indagine conoscitiva, ha svolto il 24 e il 31 marzo 1998 le audizioni dei rappresentanti delle varie società di promozione. Essi hanno in particolar modo evidenziato come le attività di ciascuna società denotino una specializzazione settoriale: la RIBS per il settore agro-industriale; l'INSUD per il settore turistico-termale; la IG gestisce, per legge, le attività di promozione (e valutazione) per la creazione di nuove imprese giovanili (legge 44/1986) o per l'avvio di attività autonome a favore di inoccupati (c.d. « Prestito d'onore »); l'IPI svolge un ruolo di supporto nei confronti del Ministero dell'industria e di altre amministrazioni centrali e periferiche.

Possibili sovrapposizioni delle attività operative si possono ravvisare tra ENISUD, SPI e ITAINVEST. Le prime due sono espressione, rispettivamente, dei Gruppi ENI e IRI nelle attività di promozione e sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali. ITAINVEST — la più consistente tra le società audite sia per capitale (2.263 miliardi) che per il personale addetto (237 unità) — promuove anch'essa la creazione di nuove iniziative ed inoltre opera per il rilancio di imprese già esistenti, soprattutto di imprese medio-grandi, attraverso la partecipazione al capitale di rischio. Tale attività è peraltro svolta anche dalla SPI ma nei confronti di piccole-medie imprese e da INSUD e RIBS soltanto nei rispettivi settori di attività.

Le audizioni evidenziano comunque che nonostante lo svolgimento di attività analoghe, esiste una differenziazione operativa tra le società di promozione sia dal punto di vista del settore di riferimento sia della dimensione dell'impresa cui si rivolge.

Le dichiarazioni dei rappresentanti degli enti hanno evidenziato inoltre come spesso le diverse società di promozione operino anche congiuntamente (es. ITAINVEST con INSUD e con RIBS), oppure siano contemporaneamente presenti nelle società di sviluppo locale (es. ITAINVEST con ENISUD e con SPI).

Le imprese giovanili avviate dalla IG entrano talvolta nei cosiddetti « incubatori di impresa » della rete SPI, che diventa poi la finanziaria di riferimento per tali giovani imprese che vogliono ulteriormente svilupparsi.

Un altro dato che rileva dalle citate audizioni riguarda la mancanza di una specifica struttura dedita all'attrazione di capitali stranieri e nazionali. Poiché in Italia non esiste un'Agenzia simile a quelle presenti in Irlanda e nel Galles (*cfr. infra*), ciascuna società svolge una autonoma attività di attrazione di investimenti dall'estero: l'IPI in qualità di « braccio operativo » del Ministero dell'industria (peraltro dotata di una apposita banca dati sui fattori di localizzazione), la SPI e ENISUD tramite le società collocate all'estero dei rispettivi Gruppi, ITAINVEST utilizzando alcune sedi dell'ICE, INSUD ricercando *partners* stranieri specializzati.

Le dichiarazioni dei rappresentanti degli enti hanno evidenziato dunque la mancanza di una struttura unica e di immediata identificazione che sia in grado di indicare a chiunque (impresa straniera o del nord Italia) quali siano le opportunità di investimento (agevolazioni fiscali, contributive ecc.) e soprattutto indicare su quali aree sia possibile effettuare gli investimenti, offrendo peraltro la necessaria assistenza di carattere burocratico.

La presenza di una amministrazione sensibile e celere nell'espletamento delle varie procedure sarà il punto nodale capace di attirare nuovi investimenti, anche alla luce del trasferimento di competenze dalle amministrazioni centrali a quelle regionali e locali.

Un altro fattore significativo è il controllo del territorio per quanto riguarda la sicurezza dell'attività imprenditoriale. Basti ricordare che i contratti d'area contengono sia un accordo tra le amministrazioni, per lo snellimento delle procedure burocratiche, sia un protocollo di legalità.

Altro elemento emerso nelle audizioni è che l'attività di richiamo di capitali stranieri e nazionali per effettuare investimenti, come peraltro lo sviluppo delle attività imprenditoriali già esistenti, dovrà essere supportata da un'attenta politica delle infrastrutture, poiché dovranno essere garantite quelle opere viarie, ferroviarie e portuali, che permettano un facile accesso ai mercati.

Nella ricerca delle potenzialità del territorio ove localizzare nuove attività imprenditoriali, non va dimenticata la possibilità (ed il relativo business che si genera) di acquisire e bonificare le aree industriali dismesse, per poi immetterle nel mercato. In tale ottica vanno valutate le capacità operative, oltre che i compiti previsti per legge, che i consorzi industriali e le ASI hanno in materia.

Alcune considerazioni emerse nelle audizioni vanno poi riferite ai singoli settori di intervento.

La RIBS, che opera nel settore agro-alimentare, ha evidenziato come siano estremamente lunghi i tempi operativi di ciascuna iniziativa, poiché dopo che il consiglio di amministrazione approva un progetto e lo trasmette al Ministero, questi deve poi discuterlo con la Comunità europea: di conseguenza ci sono « tempi tecnici » di attesa variabili tra i 270 e i 450 giorni.

La INSUD ha evidenziato il ruolo determinante che il turismo può avere nello sviluppo del Mezzogiorno, che dovrà essere supportato da apposite opere infrastrutturali (aeroporti, reti viarie e porti), con particolare attenzione al recupero e alla trasformazione delle strutture portuali già esistenti in porti turistici.

Da più parti è stato infine sottolineato che nel riordino degli enti di promozione non si dovrà solo tener conto della necessità di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni tra gli enti esistenti — facendo peraltro molta attenzione a non bloccare completamente le attuali attività — ma si dovrà altresì considerare, anche alla luce del trasferimento di competenze a regioni ed enti locali, che le nuove forme di intervento dovranno operare soprattutto direttamente nel territorio, determinando la c.d. « regionalizzazione » delle attività di promozione, come peraltro già avviene con gli incubatori di impresa della SPI, con

le società controllate da ITAINVEST, con le società regionali di imprenditorialità giovanile in corso di costituzione.

Successivamente a questo ciclo di audizioni, nella seduta dell'8 aprile 1998 le Commissioni riunite 5a e 10a del Senato hanno approvato una risoluzione sulle politiche di sviluppo e sulla promozione imprenditoriale nelle aree depresse, con cui si impegna il Governo a « [...] istituire una società per azioni, di partecipazione, finalizzata allo sviluppo delle attività produttive dell'occupazione ed al riordino sotto il suo controllo delle società di promozione e sviluppo (Itainvest, SPI, Insud, RIBS, Società per l'imprenditoria giovanile, IPI, Enisud, Italia lavoro ed eventualmente di altri enti e società operanti negli stessi campi di attività), nel rispetto delle normative sulla tutela della concorrenza e degli indirizzi comunitari in materia di promozione imprenditoriale ed occupazionale. La società dovrà avere come oggetto sociale lo svolgimento, prevalentemente nel Mezzogiorno attraverso le società operative partecipate, di attività di sviluppo industriale, di attrazione degli investimenti, di promozione di nuova imprenditorialità in funzione della creazione di occupazione, anche attraverso l'assistenza alle amministrazioni pubbliche locali, e per le loro funzioni sussidiarie, a quelle centrali, che costituiscano una opportunità per lo sviluppo e la promozione nazionale ed internazionale dei sistemi locali. Emanare un provvedimento per attuare il trasferimento alla nuova società delle partecipazioni azionarie nelle società di promozione sopraindicate detenute da amministrazioni statali o da società operative, nonché per definire tutti gli adempimenti che devono essere svolti dalle amministrazioni pubbliche interessate e dalle società da esse controllate al fine di una rapida attivazione della società. »

Nella seduta del 15 aprile 1998 la V Commissione bilancio della Camera dei deputati ha svolto l'audizione del Ministro dell'industria Bersani, sulla politica di sviluppo produttivo nelle aree depresse, con particolare riguardo all'ipotesi di creazione di una Agenzia di promozione industriale per il Mezzogiorno.

Il rinvio alla nuova società per lo sviluppo e la promozione nelle aree depresse è contenuta all'articolo 1, comma 5, della legge 30 giugno 1998, n. 208, che prevede l'istituzione di un « Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse », dotato di 50 miliardi, che vengono prelevati dal Fondo per le aree depresse. Sul Fondo di rotazione confluiscono altresì i cofinanziamenti dell'Unione europea relativi alla promozione imprenditoriale nelle aree depresse. Le disponibilità del Fondo di rotazione sono assegnate con delibera del CIPE, su proposta del Ministro del tesoro, e sono destinate anche al riordino e all'attività del sistema nazionale di promozione industriale, ivi compresa la costituzione di una società per azioni ad hoc, nonché alle attività di promozione delle agenzie locali e regionali.

Il Governo, previo parere della competente Commissione parlamentare bicamerale, ha approvato il D.Lgs. 9 gennaio 1999, n. 1, recante « Riordino degli enti e delle società di promozione e istituzione della società 'Sviluppo Italia', a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59 », ricomprendendo nella nuova società, oltre agli