

DOMENICO DE VINCENZO

SVILUPPO REGIONALE E POLITICHE DI INTERVENTO «ORDINARIO» (*)

Premessa. – L'avvio, sin dal 1988, della politica comunitaria dell'intervento «ordinario» nelle aree depresse del paese segna la fine dell'intervento «straordinario» nel Mezzogiorno. L'inizio di questa nuova fase è segnato da una legge – la n. 488 del 1992 – che rifinanzia la legge n. 64 del 1986, contenente la *Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*. Di quest'ultima, con la 488/1992 vengono aboliti, dal 1° maggio 1993, il Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (che, a loro volta, avevano preso il posto della Cassa per il Mezzogiorno). Viene mantenuto, però, il corpo centrale della stessa legge 64/1986, relativo alle disposizioni agevolative per le attività produttive, nel quale si fissano gli obiettivi da raggiungere con le agevolazioni (ammodernare il sistema produttivo, dotare le imprese di una efficiente rete di servizi, contenere i consumi energetici e sviluppare la produzione di energie alternative, favorire l'occupazione, ristrutturare e riconvertire le imprese); si fissano i criteri per la concessione delle agevolazioni e del finanziamento agevolato; determina i soggetti cui sono rivolte le agevolazioni (le imprese industriali) (1).

La sorte della legge 488/1992 è però indicativa di uno stato di incertezza venutosi a creare proprio dopo la decisione (non poco sofferta) di interrompere la fase dell'intervento straordinario, per avviare – in concerto con

(*) Il presente lavoro fa parte del progetto di ricerca ex 60% 1995, *Evoluzione recente dell'industrializzazione nel Basso Lazio a seguito dei nuovi orientamenti delle politiche di intervento*, responsabile Paolo Migliorini.

Si ringrazia la dott. Carla Fusco per la preziosa collaborazione. In ogni caso, la responsabilità di quanto scritto e le eventuali inesattezze sono da attribuire completamente alla mia persona.

(1) Dall'articolo 12 della legge 64/1986 si intuisce, però, che anche le imprese commerciali, turistiche e di servizi alle imprese, le imprese agricole e artigiane possono accedere a finanziamenti e agevolazioni.

le direttive comunitarie – una fase di intervento ordinario che andasse incontro a esigenze di sviluppo di aree in ritardo o di riconversione economica delle aree in declino industriale, senza che tale intervento fosse necessariamente indirizzato al Mezzogiorno.

1. *Le politiche comunitarie.* – I principi generali che governano le politiche regionali dell'Unione Europea sono legati alle necessità di sviluppo dei singoli paesi membri, ma anche e soprattutto a rafforzare e rinsaldare l'Unione nel suo complesso attraverso il rafforzamento dei singoli stati che la compongono, tentando di ridurre i divari e le sperequazioni presenti tra di essi. Tutto questo in funzione della prossima unione economico-monetaria, altrimenti irrealizzabile. Per far fronte a tutto ciò vi è stato un aumento di mezzi finanziari che è passato dai 58,4 miliardi di ECU del trentennio 1958-1988, ai 64 miliardi di ECU (valore del 1989) del periodo di programmazione 1989-93, ai 154,5 miliardi di ECU (valore del 1994) del periodo 1994-99 (Commissione Europea, 1996), ai quali si aggiungono le sovvenzioni dei fondi di coesione e i prestiti della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) (v. oltre).

Gli obiettivi prioritari. L'individuazione dei problemi che minano la stabilità e la crescita economica dei paesi comunitari ha avuto come risolto la *concentrazione* degli interventi, per gli anni 1994-1999, su sei *obiettivi prioritari di sviluppo* (Regolamento CEE n. 2081/93), rivolti al riconoscimento e alla soluzione di problemi infrastrutturali, della disoccupazione e del mancato aggiornamento dei lavoratori alle nuove tecnologie, dello sviluppo industriale e rurale. In particolare, possiamo distinguere alcuni obiettivi *regionali* e altri obiettivi che interessano tutta la comunità. Rientrano in questi ultimi:

- l'*obiettivo 3* (lotta alla disoccupazione di lunga durata, inserimento professionale dei giovani)

- l'*obiettivo 4* (adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione)

- l'*obiettivo 5a* (adeguamento delle strutture di produzione agricole e ittiche alla riforma della politica agricola comune).

Gli obiettivi *regionali*, invece, interessano – in tutto o in parte – alcuni paesi dell'Unione Europea (v. tab. 1) che soffrono particolarmente i problemi derivanti dal ritardo dello sviluppo, dal declino industriale e dalla presenza di aree di forte spopolamento. Più specificamente sono stati individuati i seguenti obiettivi:

- *obiettivo 1* (sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo), in cui rientrano le regioni, il cui PIL pro capite risulta, in base ai dati degli ultimi tre anni, inferiore al 75% della media comunitaria (art. 8, c. 1 Reg. 2081/93).

- *obiettivo 2* (riconversione delle regioni o delle parti di regioni gravemente colpite dal declino dell'industria).

Tab. 1 – *Paesi dell'Unione Europea interessati agli obiettivi 1, 2, 5b e 6*

Stato	obiettivo 1		obiettivo 2 (*)		obiettivo 5b		obiettivo 6	
	pop. (mil.)	% pop. naz.	pop. (mil.)	% pop. naz.	pop. (mil.)	% pop. naz.	pop. (mil.)	% pop. naz.
Austria	0,269	3,5	0,637	8,2	2,276	28,9	-	-
Belgio	1,279	12,8	1,40	14,0	0,448	4,5	-	-
Danimarca	-	-	0,44	8,8	0,361	7,0	-	-
Finlandia	-	-	0,787	15,5	1,094	21,5	0,841	16,6
Francia	2,546	4,4	14,60	25,9	9,759	17,3	-	-
Germania	16,447	20,7	7,00	8,8	7,823	9,6	-	-
Grecia	10,209	100,0	-	-	-	-	-	-
Irlanda	3,500	100,0	-	-	-	-	-	-
<i>Italia</i>	<i>21,133</i>	<i>36,6</i>	<i>6,30</i>	<i>10,8</i>	<i>4,828</i>	<i>8,4</i>	-	-
Lussemburgo	-	-	0,13	34,2	0,030	7,4	-	-
Paesi Bassi	0,217	1,45	2,60	17,3	0,800	5,4	-	-
Portogallo	9,868	100,0	-	-	-	-	-	-
Regno Unito	3,414	6,0	17,70	31,0	2,841	4,9	-	-
Spagna	23,269	58,2	7,90	20,3	1,731	4,4	-	-
Svezia	-	-	0,965	11,0	0,757	8,6	0,451	5,0

(*) I dati dell'obiettivo 2 sono relativi al periodo di programmazione 1994-1996.

Fonte: Commissione Europea, 1996

– *Obiettivo 5b* (sviluppo e adeguamento strutturale delle zone rurali)

– *Obiettivo 6* (zone a scarsissima densità di popolazione), in cui rientrano regioni, con una densità di popolazione pari o inferiore a 8 abitanti al km² e regioni limitrofe con stessa densità di popolazione.

Gli obiettivi regionali che interessano l'Italia sono i nn. 1, 2 e 5b. In particolare, rientrano nell'obiettivo 1 tutte le province già facenti parte dell'area di intervento della Cassa per il Mezzogiorno, tranne quelle laziali (Frosinone, Latina e parte delle province di Roma e Rieti) e, a partire dal 1997, abruzzesi. Le province rientranti nell'obiettivo 1 sono poi suddivise in due zone: la *a*) che include le province di Benevento, Potenza, Crotone, Catanzaro, Cosenza, Vibo Valentia, Reggio Calabria, Agrigento, Caltanissetta, Enna, Messina, Trapani, Nuoro e Oristano; la *b*) che comprende le province di Avellino, Caserta, Napoli, Salerno, Bari, Foggia, Brindisi, Taranto, Lecce, Matera, Catania, Palermo, Ragusa, Siracusa, Cagliari e Sassari. Nell'obiettivo 2 e 5b rientrano, in misura maggiore o minore, comuni appartenenti a tutte le province del Centro-nord.

Tab. 2 – *Fondi strutturali e obiettivi prioritari*

	FESR	FSE	FEAOG-orientamento	SFOP
obiettivo 1	SI	SI	SI	
obiettivo 2	SI	SI		
obiettivo 3		SI		
obiettivo 4		SI		
obiettivo 5a			SI	SI
obiettivo 5b	SI	SI	SI	
obiettivo 6	SI	SI	SI	

I fondi strutturali. Le politiche comunitarie concentrate negli obiettivi prioritari appena descritti vengono attuate e finanziate attraverso i cosiddetti *fondi strutturali*, che costituiscono il principale strumento di attuazione della politica di coesione economica e sociale dell'Unione Europea e «trovano fondamento giuridico iniziale nel trattato di Roma e la loro origine, all'inizio degli anni '60, nella creazione del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG-sezione orientamento) (2). La creazione, nel 1975, del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ha permesso alle politiche regionali della Comunità di acquistare slancio. Infine, il 1993 ha visto la creazione dello Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP), che sostiene l'adattamento delle strutture di questo settore» (Commissione Europea, 1997, p. 44). I fondi strutturali ammontano, per il periodo 1994-1999, a 149 miliardi di ECU (valori 1994), sono strettamente legati agli obiettivi prioritari (tab. 2), e possono finanziare progetti specifici all'interno dei propri campi di applicazione. In particolare: il FESR finanzia gli investimenti produttivi, infrastrutture (obiettivo 1), sanità (obiettivo 1), sviluppo regionale nella ricerca, protezione dell'ambiente, studi e progetti pilota riguardanti lo sviluppo regionale a livello comunitario (specie per le regioni degli stati membri frontaliere), sviluppo delle reti regionali transeuropee (trasporti, telecomunicazioni, energia); il FSE finanzia la formazione e l'inserimento professionale dei disoccupati e dei giovani in cerca di prima occupazione, promozione delle pari opportunità, ricerca, scienza e tecnologia; il FEAOG-orientamento si occupa soprattutto di agricoltura, sostenimento dei redditi agricoli, l'inserimento dei giovani agricoltori, il miglioramento dell'efficienza delle strutture delle aziende agricole, la trasformazione dei prodotti agricoli, la riconversione, diversificazione, riorientamento e miglioramento della qualità delle

(2) La sezione orientamento del FEAOG sostiene l'adattamento delle strutture agricole e le azioni di sviluppo rurale. Le altre attività del FEAOG riguardano la gestione della politica agraria comune (PAC).

produzioni agricole, lo sviluppo delle infrastrutture rurali, gli investimenti nel settore del turismo; lo SFOP si occupa di pesca e finanzia gli adeguamenti e la modernizzazione della flotta da pesca, lo sviluppo dell'acquacoltura, la tutela ambientale di alcune zone marine, l'attrezzatura di porti da pesca, la promozione, la commercializzazione e la trasformazione dei prodotti.

Del totale dei fondi strutturali, il 90% di essi viene attribuito alle iniziative di programmazione dei singoli paesi dell'Unione Europea (attraverso i DOCUP e i QCS, v. oltre) e il 9% alla programmazione di iniziativa comunitaria. Il restante 1% viene utilizzato nelle cosiddette *azioni innovatrici*, che sono gli unici interventi che sfuggono alla regola ferrea di programmazione in partenariato con gli Stati membri, e consistono in progetti pilota e studi su reti di cooperazione, cartografia, tecnologie, patrimonio culturale; monitoraggio e valutazione nella formazione professionale; progetti dimostrativi; ecc.

Una volta stanziati i fondi e suddivisi in base al tipo di iniziativa, per ciascuno degli obiettivi prioritari, «la Commissione procede, in base a procedure trasparenti, a ripartizioni indicative per Stato membro degli stanziamenti d'impegno dei fondi strutturali, tenendo pienamente conto, [...] dei seguenti criteri oggettivi: la prosperità nazionale, la popolazione delle regioni e la gravità relativa dei problemi strutturali, compreso il livello di occupazione e, per gli obiettivi interessati, le esigenze di sviluppo nelle zone rurali» (art. 12, c. 4, Reg. 2081/93) (tab. 3).

Programmi di iniziativa nazionale. I programmi di iniziativa nazionale si concretizzano mediante i Documenti Unici di Programmazione (DOCUP) e il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS). Il QCS è inizialmente l'unico strumento previsto per la presentazione dei programmi e per la richiesta dei fondi. Esso prevede tre fasi ben distinte: nella prima lo stato membro presenta un piano di sviluppo per ogni singolo obiettivo nel quale viene fatta un'analisi della situazione in relazione all'obiettivo stesso e vengono specificate le priorità dell'azione da intraprendere; nella seconda viene negoziato tra la Commissione e lo stato membro, sempre per singoli obiettivi, un QCS, che contiene gli assi principali di intervento, i mezzi finanziari e le forme di intervento; la terza fase prevede la presentazione, sempre da parte dello stato membro, di un *programma operativo* (ma può esservi anche un *grande progetto*, finanziato separatamente, o una *sovvenzione globale*), nel quale vengono definite le misure pluriennali da adottare e le relative richieste di finanziamento. Tale programma operativo viene nuovamente negoziato e, infine, adottato. Dal 1993, per rendere più snelle le procedure di programmazione, gli stati membri possono presentare dei DOCUP – ormai utilizzati più frequentemente dei QCS – che contengono già delle misure operative e possono essere approvati direttamente dalla Commissione, dopo un unico negoziato con lo stato membro. In base ai dati relativi al periodo di programmazione 1994-1999, la Commissione cccc

Repartizione degli aiuti strutturali per obiettivo e per paese (escluse azioni innovatrici) in milioni di ECU

Iniziative nazionali							Iniziativa comunitaria
ob. 1 1994-99	ob. 2 1994-96	ob. 2 1997-99	obb. 3 e 4 1994-99	ob. 5a 1994-99	ob. 5b 1994-99	ob. 6 1994-99	
165,60	101,00	-	395,00	388,00	411,00	-	
730,00	160,00	-	465,00	191,00	77,00	-	
-	56,00	-	301,00	262,50	54,00	-	
-	183,00	-	343,00	354,00	194,00	459,90	
2.190,00	1.765,00	-	3.203,00	1.912,70	2.238,00	-	
13.640,00	733,00	-	1.942,00	1.133,80	1.227,00	-	
13.980,00	-	-	-	-	-	-	
5.620,00	-	-	-	-	-	-	
14.860,00	684,00	-	1.715,00	798,60	901,00	-	
-	7,00	-	23,00	40,00	6,00	-	
150,00	300,00	-	1.079,00	159,20	150,00	-	
13.980,00	-	-	-	-	-	-	
2.360,00	2.142,00	-	3.377,00	439,30	817,00	-	
26.300,00	1.130,00	-	1.843,00	431,60	664,00	-	
-	160,00	-	520,00	108,00	138,00	252,00	
93.975,60	7.421,00	-	15.206,00	6.319,30	6.877,00	711,90	
						10.563,90	

I dati in questa tabella non includono i bilanci di 9 iniziative comunitarie su 14. (Fonte: Commissione Europea, 1997)

europea ha approvato un centinaio di DOCUP relativi all'obiettivo 1; 70 programmi DOCUP per le zone industriali in declino (obiettivo 2, periodo 1994/96); ancora 70 programmi relativi all'obiettivo 5b.

Programmi di iniziativa comunitaria. I programmi di iniziativa comunitaria hanno come punto di riferimento il *Libro verde* della Commissione Europea (1993), nel quale venivano individuati i temi prioritari dell'azione comunitaria. In base a quanto è risultato dalle consultazioni successive alla pubblicazione del *Libro verde*, la Commissione ha presentato i propri orientamenti su ogni singola iniziativa. Per il periodo 1994-99, sono previste le seguenti iniziative (Commissione Europea, 1996; Commissione Europea, s.d.):

- *Interreg II* (3.477,6 milioni di ecu): cooperazione transfrontaliera (setto-
re A), sviluppo di reti nel settore dell'energia (setto-
re B), cooperazione in-
ternazionale per la gestione delle acque (setto-
re C).

- *Leader II* (1.722,6 milioni di ecu): sviluppo locale nelle zone rurali.

- *Regis II* (600 milioni di ecu): integrazione delle regioni ultraperiferiche.

- *Occupazione* (1.784 milioni di ecu), suddivisa in quattro capitoli: *Now* (accesso delle donne a carriere professionali con brillanti prospettive), *Horizon* (occupazione per i portatori di handicap), *Youthstart* (inserimento nel mercato del lavoro dei giovani), *Inclusion* (inserimento nel mercato del lavoro di persone che rischiano l'esclusione dalla società, lotta contro il razzismo e la xenofobia).

- *Adapt* (1.623 milioni di ecu): adeguamento dei lavoratori ai mutamenti industriali.

- *Rechar II* (448,8 milioni di ecu): riconversione dei bacini carboniferi.

- *Resider II* (564,2 milioni di ecu): riconversione dei bacini siderurgici.

- *Konver* (744,3 milioni di ecu): diversificazione delle zone dipendenti dal settore militare.

- *Retex* (562,8 milioni di ecu): diversificazione delle zone dipendenti dall'industria tessile.

- *PMI* (1.054,8 milioni di ecu): miglioramento della competitività internazionale delle piccole e medie imprese.

- *Urban* (800,1 milioni di ecu): risanamento dei quartieri urbani in crisi delle città medie e grandi.

- *Pesca* (290,3 milioni di ecu): ristrutturazione del settore della pesca e diversificazione delle zone dipendenti dalla pesca.

- *Peace* (300 milioni di ecu): sostegno al processo di pace e di riconciliazione nell'Irlanda del Nord e nelle sei contee limitrofe dell'Irlanda.

Sulla base delle iniziative previste gli stati membri provvedono alla presentazione di programmi, che la Commissione può adottare o rifiutare. Finora (1996) sono state presentate oltre 300 proposte di programma.

Anche nel caso delle iniziative comunitarie i fondi sono distribuiti in base a criteri oggettivi (popolazione, PIL, tasso di disoccupazione) tra gli stati membri.

2. *Le politiche nazionali di sviluppo regionale*. – Si è già detto come il passaggio da una politica di intervento straordinario nel Mezzogiorno a una politica ordinaria di intervento nelle aree depresse del paese, in Italia, non fu priva di passaggi traumatici e rispecchiava pienamente, in un clima di profonda incertezza, il malessere sociale e economico che si andava vivendo sul finire degli anni '80 e i primi anni '90.

A creare questo clima di incertezza e ad acuire il senso di inutilità dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno aveva contribuito anche la legge 64 del 1986, nella quale in molti hanno visto un inaridimento delle iniziative diffuse sul territorio. Infatti, con la legge 64/1986, basandosi sul «principio della "autopropulsività dei soggetti pubblici e privati nel Mezzogiorno" si intese varare un sistema misto di iniziative locali e di coordinamento centrale. Inizialmente il principio della "autopropulsività" apparve suggestivo, ma poi ci si accorse che invece nascondeva un'insidia più pericolosa del precedente centralismo statale – nella progettazione, nella programmazione e nella realizzazione – propri della legislazione basata sulla Cassa per il Mezzogiorno [...]. In questo contesto si è rivelata inesistente la capacità di coordinamento degli Enti centrali dell'intervento straordinario con il risultato della dispersione delle risorse e della realizzazione disarticolata delle opere pubbliche e delle erogazioni per incentivi alle imprese. Un altro effetto aberrante fu lo scatenamento delle lotte per l'accaparramento degli appalti e dei subappalti. L'aumento di un certo tipo di criminalità locale nel Mezzogiorno risale, come è stato dimostrato, all'epoca dell'entrata in vigore della legge 64 del 1986» (Rasi, 1996, pp. 130-131).

Il passaggio dall'intervento straordinario a quello ordinario fu, però, imbastito proprio sulla trama della legge 64, con un primo tentativo di rifinanziamento (D.L. 363/1992) che diede l'avvio a una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea per violazione dei principi comunitari di libera concorrenza (Barbieri, 1996, p. 141) e un secondo tentativo di rifinanziamento, questa volta con successo, con il D.L. 415/1992, convertito poi in legge con modifiche con la Legge 488/1992).

Dal 1992 al 1996, però, la legge 488 non ha nessun risvolto pratico, in quanto solo il 27 aprile 1995 si avrà la Deliberazione del CIPE contenente le aree di applicazione, le iniziative ammissibili, la graduazione dei livelli di agevolazione e i meccanismi procedurali e di valutazione delle domande; il 15 dicembre 1995 sarà pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il Regolamento attuativo della 488/92 «recante le modalità e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni in favore delle attività produttive nelle aree depresse del Paese» (decreto 527/1995); ancora, il 30 dicembre 1995 viene inviata la circolare del Ministero dell'Industria contenente le disposizioni applicative; esattamente un anno dopo, il 6 dicembre 1996, si ha la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'elenco delle imprese agevolate con il primo bando (le graduatorie relative al secondo bando sono state pubblicate il 28 luglio 1997).

Solo ora si può dire di essere usciti, pur se con difficoltà, dalla fase criti-

ca del dopo intervento straordinario. Questo anche in considerazione del fatto che, sempre nel 1995, un'altra legge (la 341) si è proposta di agevolare – parallelamente alla 488, ma in maniera più agile – in forma esclusiva le imprese manifatturiere, attraverso una procedura di attribuzione di fondi basata sulla semplice richiesta di agevolazione (3).

3. *La legge 488/1992.* – Criteri e metodi di applicazione. I territori che rientrano nelle agevolazioni della 488/1992 sono quelli (già citati precedentemente) facenti parte degli obiettivi 1, 2 e 5b, ai quali si aggiungono le aree rientranti nella fattispecie di cui all'articolo 92.3.c del Trattato di Roma. Le agevolazioni, cofinanziate da fondi FESR e da fondi statali, consistono in contributi in conto capitale (a fondo perduto). Le dotazioni sono determinate di volta in volta dal CIPE (la dotazione iniziale era di 3500 miliardi).

Soggetti beneficiari sono le imprese rientranti nelle sezioni C (estrazione di minerali) e D (attività manifatturiere) della classificazione ISTAT del 1991, dalle quali sono escluse (se non per casi specifici e previa notifica) alcune attività economiche facenti parti della siderurgia, della cantieristica navale, della produzione di fibre sintetiche, dell'industria automobilistica. Sono, infine, del tutto escluse dal cofinanziamento FESR le industrie alimentari, delle bevande e del tabacco, e pertanto vengono ammesse a usufruire delle sole risorse nazionali. Sono soggetti beneficiari anche le imprese costituite in forma societaria operanti nei servizi di informatica e connessi servizi di formazione professionale; nei servizi di trasferimento tecnologico e di intermediazione dell'informazione; nei servizi di consulenza tecnico-economica. Alle imprese di servizi va attribuito solo il 5% del totale delle agevolazioni (su base regionale).

La dimensione aziendale è fondamentale per l'attribuzione di una quota dei fondi. Infatti alle piccole e medie imprese – individuate in base ai parametri stabiliti dall'Unione Europea (4) – è attribuito almeno il 50% del totale

(3) La 341/1995 – nota anche come legge degli «Incentivi in forma automatica» – prevede che i soggetti beneficiari siano le imprese di ogni dimensione operanti nei settori estrattivo e manifatturiero rientranti nelle sezioni C e D della classificazione ISTAT 1991 e ricadenti nelle aree degli obiettivi 1, 2 e 5b e aree previste dall'art. 92.3.c del Trattato di Roma. Gli investimenti agevolabili sono relativi all'acquisto di macchinari e impianti nuovi finalizzati all'apertura di nuovi stabilimenti o destinati all'ampliamento, ristrutturazione, razionalizzazione o modernizzazione di unità preesistenti. L'agevolazione consiste in un 'bonus' fiscale da utilizzare per il pagamento di tributi per il cui pagamento l'impresa utilizza il conto fiscale. La gestione delle agevolazioni relative alla 341/1995 è diretta del Ministero dell'Industria che, ogni quindici giorni, pubblica l'elenco delle imprese agevolate, in base alla data di arrivo delle domande e fino alla copertura della dotazione finanziaria.

(4) – Piccola impresa: a) massimo 50 dipendenti; b) fatturato annuo non superiore ai 5 milioni di ecu, oppure totale dell'attivo patrimoniale non superiore ai 2 milioni di ecu;

– Media impresa: a) massimo 250 dipendenti; b) fatturato annuo non superiore ai 20 milioni di ecu, oppure totale dell'attivo patrimoniale non superiore ai 10 milioni di ecu;

dei finanziamenti. Mentre sono ammesse alle agevolazioni le sole imprese di servizi di piccola e media dimensione.

La dimensione aziendale è determinante anche quando si va a stabilire la misura dell'agevolazione. Tale agevolazione è concessa come quota, rispetto all'investimento che l'impresa intende effettuare. Tale quota è stabilita proprio in base all'obiettivo e alla dimensione aziendale ed è espressa come Equivalente Sovvenzione Netto (ESN) o Lordo (ESL) (5) e varia da un minimo del 7,5% di ESL (medie imprese rientranti negli obiettivi 2 e 5b, non ammesse alla deroga dell'art. 92.3.c), a un massimo del 50% ESN +15% ESL (PMI localizzate in territori obiettivo 1 zona *a*) (v. tab. 4).

Le agevolazioni possono essere concesse a coloro che propongono i seguenti investimenti:

- a) costruzione di un nuovo impianto produttivo;
- b) ampliamento (iniziativa volta all'accrescimento della capacità di produzione dei prodotti attuali (*ampliamento orizzontale*) o alla creazione di una nuova capacità produttiva a monte o a valle dei processi produttivi attuali (*ampliamento verticale*);
- c) ammodernamento (innovazioni finalizzate ad un aumento della produttività e/o a un miglioramento delle condizioni ecologiche legate ai processi produttivi);
- d) ristrutturazione (riorganizzazione, rinnovo e aggiornamento tecnologico dell'impresa);
- e) riconversione (introduzione di produzioni appartenenti a comparti merceologici diversi attraverso la modificazione dei cicli produttivi degli impianti esistenti);
- f) riattivazione (ripresa dell'attività di insediamenti produttivi inattivi);
- g) trasferimento (se tale trasferimento è determinato da decisioni e/o ordinanze dell'amministrazione pubblica).

- Piccola impresa operante nei servizi: a) massimo 20 dipendenti; b) fatturato annuo non superiore ai 1,9 milioni di ecu, oppure totale dell'attivo patrimoniale non superiore ai 0,75 milioni di ecu;

- Media impresa operante nei servizi: a) massimo 95 dipendenti; b) fatturato annuo non superiore ai 7,5 milioni di ecu, oppure totale dell'attivo patrimoniale non superiore ai 3,75 milioni di ecu

Per tutti i casi descritti, l'impresa, perché possa essere considerata 'piccola' o 'media', non deve essere partecipata per più di un quarto da imprese di grande dimensione, ad eccezione delle società finanziarie pubbliche, delle società a capitale di rischio, degli investitori istituzionali purché non esercitino alcun controllo.

(5) L'ESN, espresso in percentuale del valore dell'investimento, rappresenta l'ammontare 'netto' del contributo concesso, in quanto per la sua determinazione si tiene conto: - degli aspetti finanziari relativi sia alla realizzazione degli investimenti alla data di avvio della realizzazione, sia alla erogazione delle agevolazioni (procedendo alla 'rivalutazione' delle quote di erogazione); - degli aspetti fiscali, maggiorando le agevolazioni della relativa imposizione fiscale cui essa è sottoposta dalla vigente normativa.

L'ESL differisce dall'ESN in quanto non tiene conto dell'imposizione fiscale cui sarà assoggettato il contributo (IPI, 1995).

Tab. 4 – *Misura delle agevolazioni in base all'obiettivo e alla dimensione aziendale*

tipologia	territori	soggetti beneficiari	massima agevolazione consentita (ESN + ESL)	
			ESN	ESL
obiettivo 1	Zona A	PMI GI	50%	15%
			50%	–
obiettivo 1	Zona B	PMI GI	40% 40%	15% –
obiettivo 1	Abruzzo a seguito di una decisione della Commissione Europea, dall'1/1/97 l'Abruzzo non rientra più nei territori interessati all'obiettivo 1	PMI GI	30% 25%	– – – –
obiettivo 1	Molise sino al 30/6/95	PMI GI	40% 40%	15% – –
obiettivo 1	dal 1/7/95 al 31/12/98	PMI GI	45% 35%	– – –
obiettivo 1	dal 1/1/97 al 31/12/98	PMI GI	40% 30%	– – –
obiettivo 1	dal 1/1/99 in poi	PMI GI	30% 25%	– – –
obiettivo 2	Aree ammesse ad usufruire della deroga art. 92.3.c del Trattato di Roma	PI	20%	–
		MI	15%	–
		GI	10%	–
obiettivo 5b	Aree ammesse ad usufruire della deroga art. 92.3.c del Trattato di Roma	PI	20%	–
		MI	15%	–
		GI	10%	–
obiettivo 2 e 5b	Aree <i>non</i> ammesse ad usufruire della deroga art. 92.3.c del Trattato di Roma	PI	–	15%
		MI	–	7,5%
		GI	–	–
non compr. negli obietti. 2 e 5b	Aree ammesse ad usufruire della deroga art. 92.3.c del Trattato di Roma	PI	20%	–
		MI	15%	–
		GI	10%	–

PI=piccola impresa MI=media impresa GI=grande impresa.

Fonte: Deliberazione 27 aprile 1995; IPI

Le spese ammissibili sono «quelle relative all'acquisto o alla costruzione di immobilizzazioni nella misura in cui queste ultime sono necessarie alle finalità dell'iniziativa oggetto della domanda di agevolazioni» (art. 4 c.1 D. 527/1995). Le spese riguardano la progettazione e la direzione dei lavori; l'acquisto di suolo aziendale; le opere murarie e le infrastrutture specifiche aziendali; i macchinari e le attrezzature; i programmi informatici; i brevetti concernenti nuove tecnologie di prodotti e processi produttivi. Le spese ammissibili per le imprese di servizi sono solo quelle relative all'acquisto di macchinari e dei programmi informatici.

Un momento importante dell'iter per ottenere l'agevolazione è quello dell'istruttoria del progetto, che viene effettuata dalle banche concessionarie. Questa è una vera e propria istruttoria di merito e non una istruttoria formale. Infatti la banca concessionaria dovrà accertare non soltanto la completezza e la pertinenza della documentazione, la dimensione e la localizzazione dell'impresa, ecc., ma anche «la validità tecnico-economico-finanziaria dell'iniziativa, con specifico riferimento alla redditività, alle prospettive di mercato ed al piano finanziario per la copertura dei fabbisogni derivanti dalla realizzazione dell'iniziativa, attraverso la simulazione dei bilanci e dei flussi finanziari dall'esercizio di avvia a realizzazione dell'iniziativa a quello di entrata a regime dell'iniziativa stessa» (D. 527/1995, art. 6, c. 1). In pratica l'impresa deve approntare «programmi di investimento organici e funzionali, da soli sufficienti a conseguire gli obiettivi produttivi, economici e occupazionali prefissati» (D. 527/1995, art. 2, c. 3), cioè ciò che generalmente viene definito *business plan*. Sulla base di questo la banca concessionaria esprimerà la sua valutazione in merito all'ammissibilità del progetto, ancor prima della stesura della graduatoria. In certo modo, la programmazione è pensata come interna all'impresa (e non definita preventivamente e organicamente dalla legislazione nazionale o comunitaria) e in grado di raggiungere i già descritti obiettivi generali produttivi, economici e occupazionali.

La stesura delle graduatorie – una volta superata l'istruttoria preventiva della banca concessionaria – viene effettuata a livello di regione amministrativa, sulla base di tre indicatori:

- a) valore del capitale proprio investito nell'iniziativa rispetto all'investimento complessivo;
- b) numero degli occupati attivati dall'iniziativa rispetto all'investimento complessivo;
- c) valore dell'agevolazione massima ammissibile rispetto a quella richiesta.

I tre indicatori utilizzati sono chiarificatori delle intenzioni del legislatore circa i progetti da agevolare. Innanzitutto è evidente che vengono maggiormente favoriti i progetti che richiedono una agevolazione minore, rispetto al totale dell'investimento. Vengono anche favoriti i progetti che non richiedono il massimo dell'agevolazione concedibile. Si tratta di una sorta di gara al ribasso che dovrebbe portare gli imprenditori a portare a un livello percentuale più basso possibile la richiesta di agevolazione. Ad esempio, in

un'area obiettivo 1 e una grande impresa, ha l'agevolazione massima possibile del 50% dell'investimento totale; l'impresa ha, dunque, la possibilità di richiedere il 50% dell'investimento o una percentuale minore, ad esempio del 40%, risultando più favorita di altre che concorrono all'assegnazione e che hanno chiesto una percentuale maggiore, ad esempio del 45%. Terzo indicatore è il numero degli occupati attivati dall'iniziativa, misurato per ogni unità di capitale investito. Al fattore occupazione viene, dunque, data una importanza particolare all'interno della decisione di attribuzione delle agevolazioni, anche se questa importanza non è sempre intellegibile nello spirito della legge e, in particolare, nel Regolamento attuativo (il decreto 527/1995). Infatti, in relazione alla tipologia di investimento (art. 3), solo nel caso dell'«ampliamento» si parla espressamente di concessione dell'agevolazione nel caso in cui si persegua l'accrescimento della capacità di produzione «attraverso un incremento dell'occupazione e degli altri fattori produttivi». Dobbiamo, comunque, supporre che, implicitamente, anche nel caso della «riattivazione» degli impianti sia previsto un necessario incremento di occupazione. In realtà, nella descrizione delle procedure per la formazione delle graduatorie (art. 6), il regolamento è esplicito nella determinazione del numero degli occupati. Infatti si dice testualmente che «il numero degli occupati attivati dall'iniziativa è quello delle unità aggiuntive a regime rispetto ai livelli occupazionali preesistenti», ma aggiunge che è «convenzionalmente pari a zero in caso di ammodernamento, ristrutturazione e trasferimento». In tal modo, si penalizzano i progetti che prevedono queste forme di investimento, inducendo a far leva sugli altri due elementi su cui si basa la valutazione del progetto (investimento proprio e agevolazione richiesta). Il fatto che, comunque, non si punti sull'incremento dell'occupazione non è una scelta felice e si poteva comunque prevedere l'incremento di occupazione anche nei casi di ammodernamento, ristrutturazione e trasferimento.

I primi risultati. Il primo bando (1996) della 488/1992 ha la caratteristica di agevolare progetti avviati anche precedentemente alla pubblicazione del bando (ma non anteriori al 1994). Infatti, su un totale di 6393 domande agevolate, ben 5342 (83,6%) sono relative a programmi cominciati prima del 1996 e di queste ben 2020 (circa un terzo del totale!), si sono conclusi già prima del 1996; 931 sono i programmi avviati durante il 1996 e solo 130 sono quelli che verranno avviati dopo il 1996.

Nel primo bando sono state concesse agevolazioni per 6653,7 miliardi di lire, distribuiti per oltre l'84% al Mezzogiorno (5610,2 miliardi) e per il rimanente (1043,5 miliardi) al Centro-nord. Tale sperequazione nella distribuzione è dovuta essenzialmente al meccanismo di concessione delle agevolazioni basato sul tipo di obiettivo su cui è localizzata l'unità locale agevolata, come si è visto nella tab. 5. La ripartizione dei fondi alle singole regione è stata effettuata successivamente alla presentazione delle domande (Servidio, 1996, p. 12).

Le somme disponibili (6912,6 miliardi) – provenienti da fondi FESR per

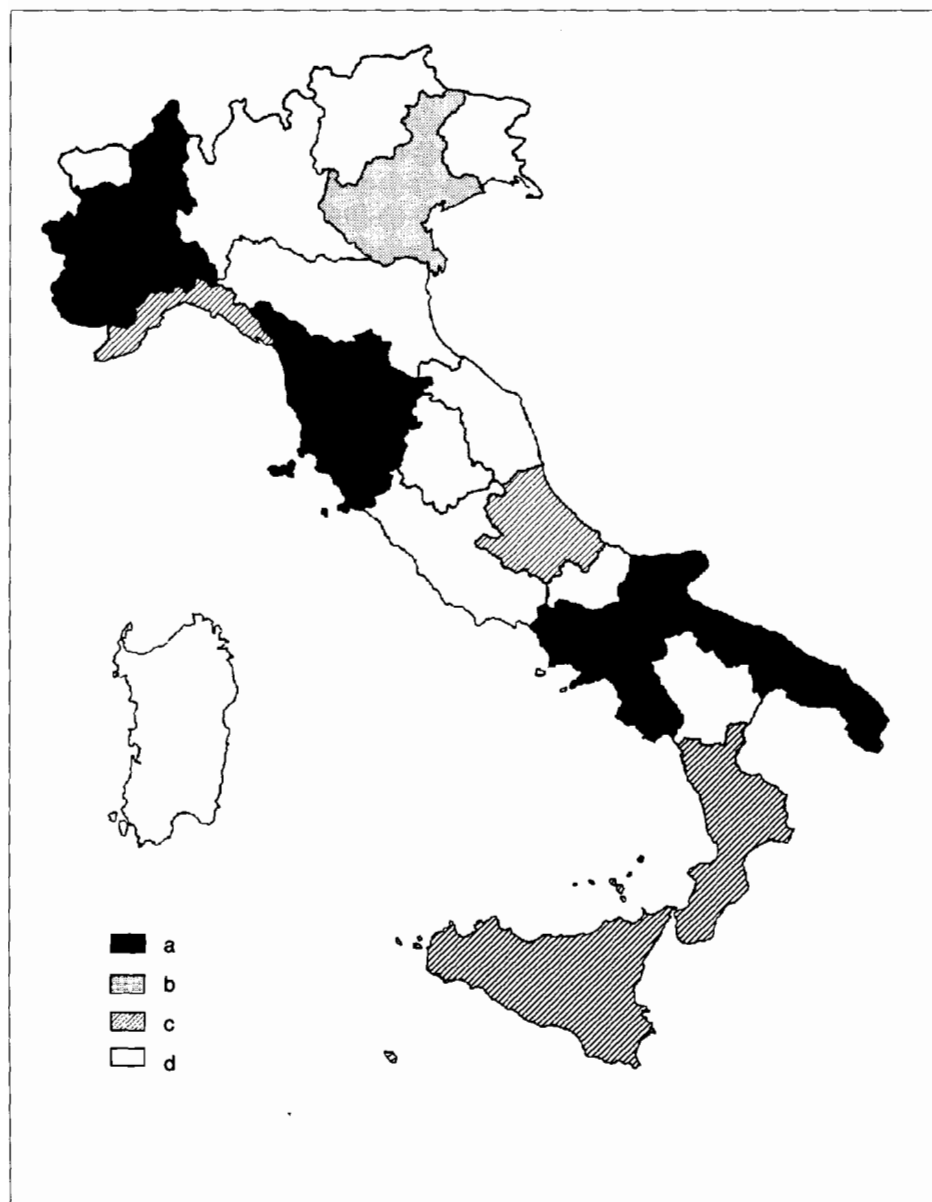


Fig. 1 – *Intervento ordinario nelle regioni italiane*

Domande agevolate nel 1996 con il primo bando della legge 488/92: *a*, oltre 690 domande; *b*, da 460 a 690 domande; *c*, da 230 a 459 domande; *d*, meno di 230 domande

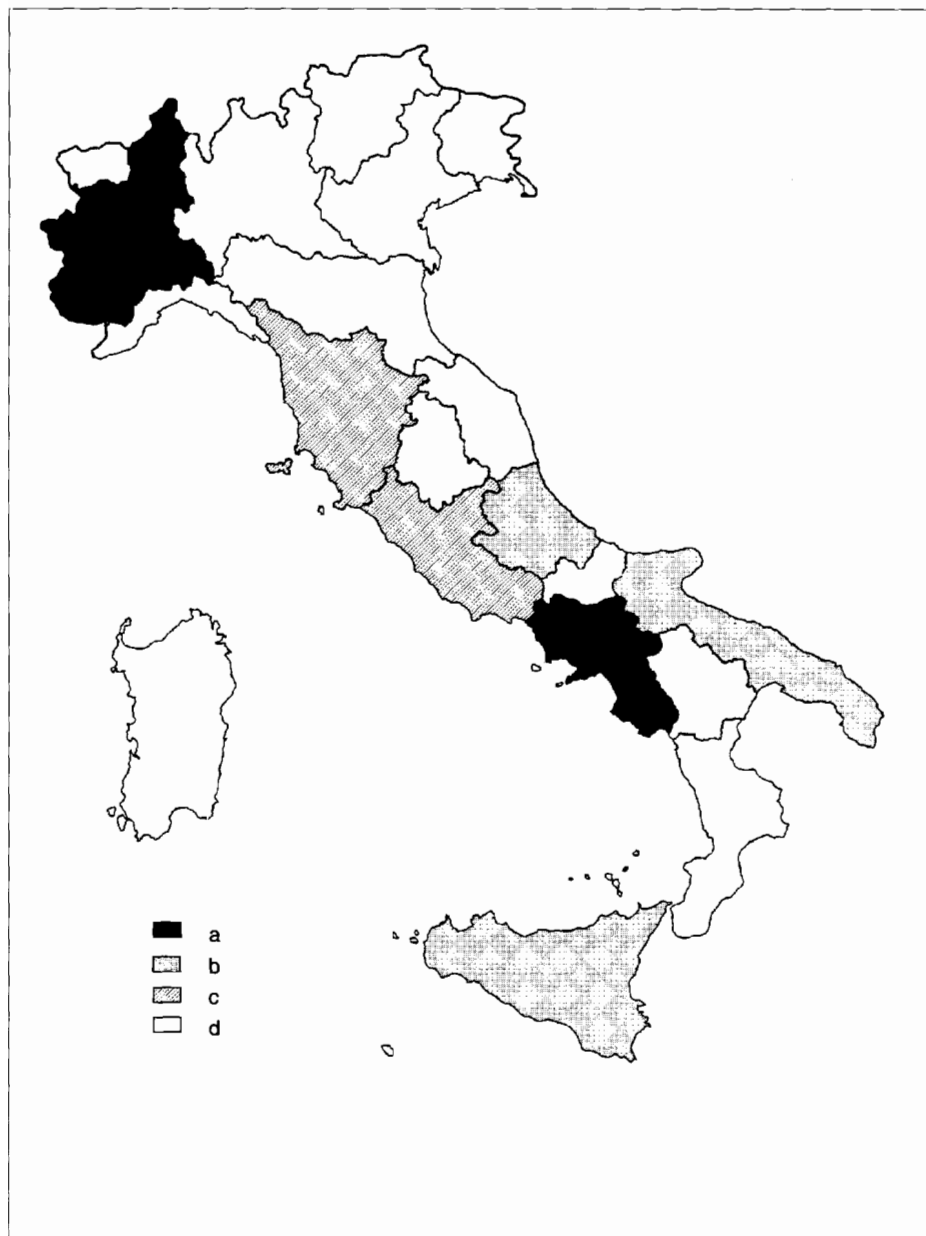


Fig. 2 – *Intervento ordinario nelle regioni italiane*

Investimenti (in miliardi di lire) previsti dalle imprese (legge 488/92, primo bando, 1996):
 a, oltre 2746,8; b, da 1831,2 a 2746,8; c, da 915,6 a 1831,2; d, meno di 915,6

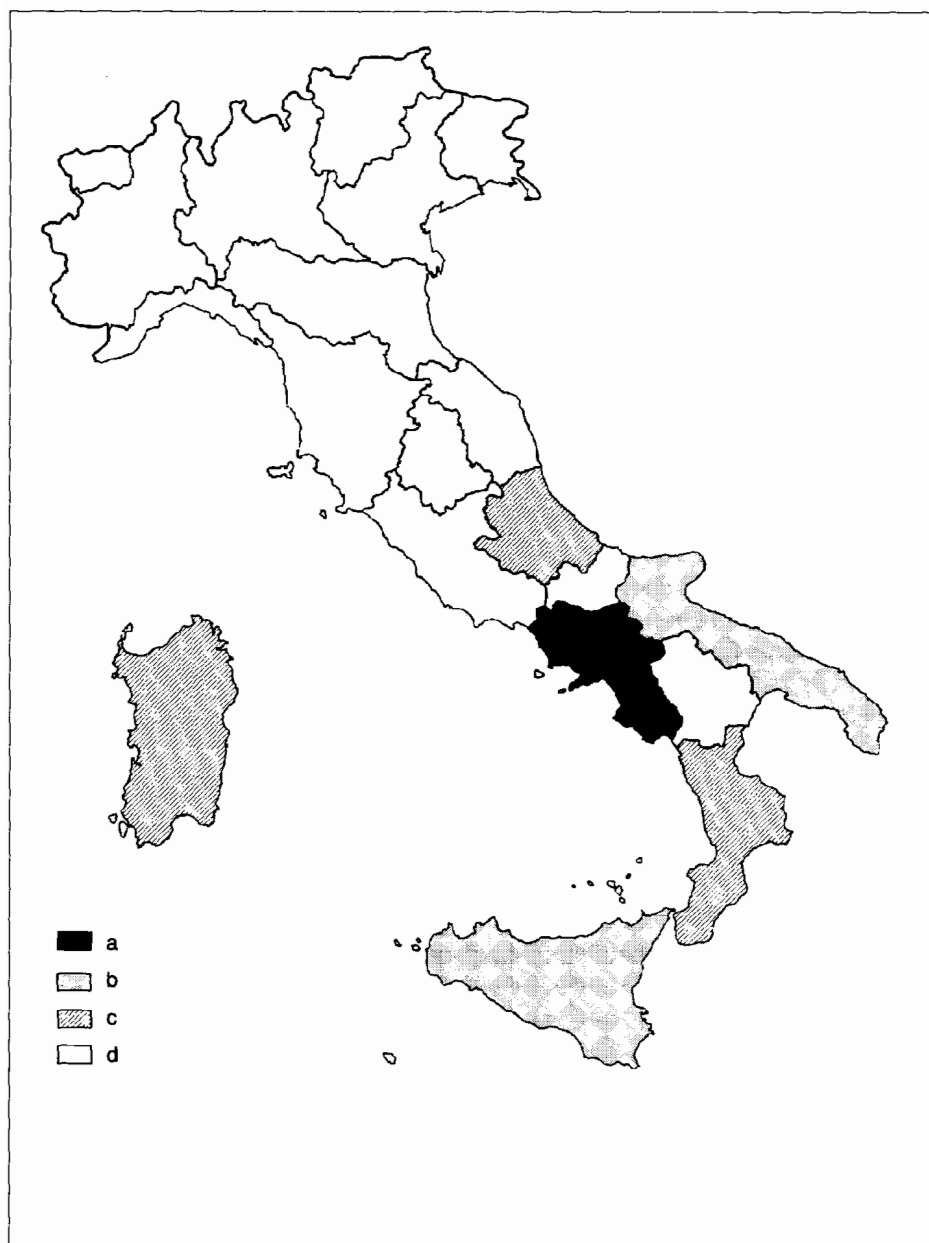


Fig. 4 – *Intervento ordinario nelle regioni italiane*

Agevolazioni (in miliardi di lire) erogate alle imprese (legge 488/92, primo bando, 1996): *a*, oltre 1132,9; *b*, da 755,3 a 1132,9; *c*, da 377,7 a 755,3; *d*, meno di 377,7

oltre 2000 miliardi e per il rimanente da fondi nazionali (tenendo conto che alcuni progetti sono cofinanziati e altri sono a completo carico di fondi nazionali) – erano superiori a quelle effettivamente poi effettivamente erogate, ma notevolmente inferiori ai 9167,0 miliardi richiesti come agevolazioni. Solo otto regioni (Toscana, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia e Calabria) hanno utilizzato completamente i fondi a loro destinati, mentre le altre regioni li hanno utilizzati in percentuali inferiori con un minimo del 20,8% in Valle d'Aosta.

Le domande presentate (8206) non sono distribuite omogeneamente sul territorio nazionale, ma vi è una prevalenza in Toscana (1176, pari al 14,3% del totale e a un quarto delle domande del Centro-nord) Campania, Piemonte e Puglia. Anche le domande agevolate (fig. 1 e tab. 5) sono presenti in misura maggiore in queste regioni.

Gli investimenti (fig. 2, tab. 5), risultano essere elevati in Campania (3662,4 miliardi, pari al 27,6% degli investimenti del Mezzogiorno e al 27,9% del totale degli investimenti); nel Centro-nord, invece, spicca il Piemonte (3047,5 miliardi, pari al 36% degli investimenti del Centro-nord e al 14% degli investimenti totali). Interessante è verificare il rapporto tra investimenti e numero di domande (fig. 3), che vede emergere il Molise (9,34 miliardi) e il Lazio (7,35 miliardi), entrambi ben al di sopra della media nazionale (3,39 miliardi). Ciò è determinato soprattutto dall'elevato investimento per domanda che si riscontra nella grande impresa, che nel Molise è di 42 miliardi e nel Lazio di ben 105 miliardi.

Situazione del tutto diversa la troviamo, come si è già detto, guardando alle agevolazioni concesse (fig. 4), dove prevalgono le regioni del Mezzogiorno, con in testa la Campania (1510,6 miliardi), seguita da Sicilia e Puglia. C'è da notare che, mediamente, sono state richieste agevolazioni pari all'82% dell'agevolazione massima concedibile e che le quote più basse le troviamo soprattutto in progetti che prevedono investimenti più elevati. In ogni caso, metà dei progetti hanno chiesto un'agevolazione compresa tra l'80 e il 100%, ben 955 progetti sono stati agevolati al 100%, mentre 339 progetti hanno richiesto meno del 50% dell'agevolazione massima. Ovviamente, tutto il contrario avviene se mettiamo in rapporto gli investimenti con le agevolazioni, a causa delle più basse percentuali di ESN o ESL che vengono applicate alle regioni che rientrano negli obiettivi 2 e 5b. Con riferimento alla dimensione aziendale, le agevolazioni sono state attribuite per il 41,94% all grandi imprese e per il 58,06% alle piccole e medie imprese, secondo quanto previsto dalla normativa, che prevede si attribuisca almeno il 50% dei finanziamenti alle PMI. Questo vale anche per le macroregioni del Centro-nord (29% delle agevolazioni alle grandi imprese) e del Mezzogiorno, anche se con una percentuale più alta (44%). Altrettanto non si può dire quando si va ad analizzare il dato disaggregato per regioni amministrative: infatti, in diverse regioni (Sicilia, Abruzzo, Molise e Lazio) le grandi imprese ottengono più del 50% del totale delle agevolazioni.

Riferendoci al tipo di investimento, prevalgono le agevolazioni finalizza-

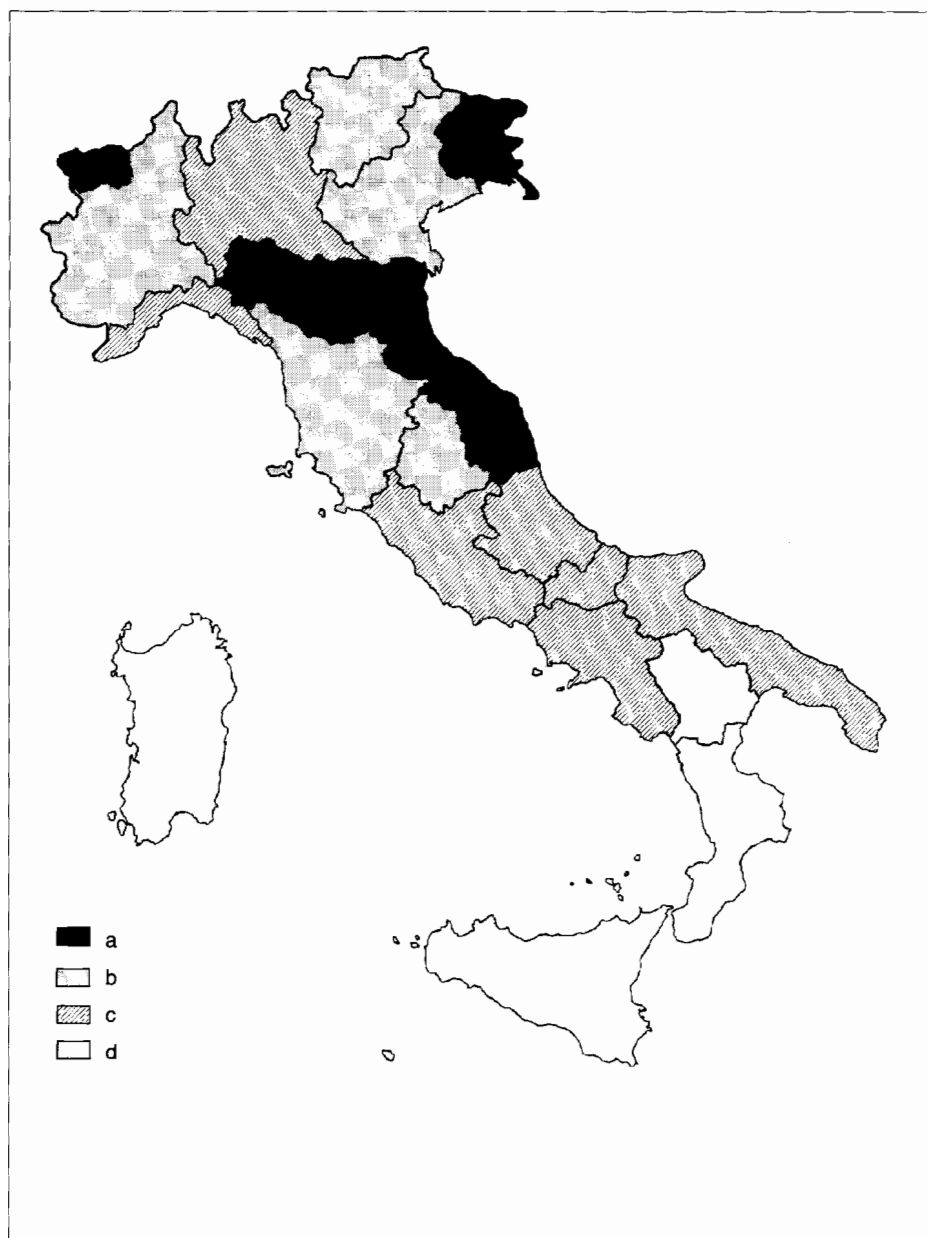


Fig. 5 – *Intervento ordinario nelle regioni italiane*

Rapporto tra incremento degli occupati previsto e agevolazioni erogate (in miliardi di lire; legge 488/92, primo bando, 1996): *a*, oltre 43,72; *b*, da 30,49 a 43,91; *c*, da 7,78 a 30,48; *d*, meno di 7,78

te alla costruzione di nuovi impianti (41,52%) e all'ampliamento di impianti già esistenti (38,31%). Prevale, nel Centro-nord, l'ampliamento (42,90%, rispetto al 34,51 relativo ai nuovi impianti), mentre nel Mezzogiorno prevalgono i nuovi impianti (42,83%). Meno rappresentati, ma non di scarsa rilevanza, sono gli ammodernamenti (19,10%), mentre le riconversioni presentano una rilevanza minore (1,07%).

Il settore di attività maggiormente favorito dalle agevolazioni è quello delle «Industrie alimentari e delle bevande» (14,24%). Le imprese di servizi, invece, non raggiungono la quota massima prevista dal regolamento attuativo della 488/1992, fermandosi all'1,43%.

L'incremento di occupati previsto (tab. 5) è pari a 83.752 unità, distribuito al sud per il 54,8% e al Centro-nord per il restante 45,2%, e risulta essere fortemente correlato al numero delle domande e come questo risulta particolarmente intenso in Campania (12.701), Puglia (11.311) e Piemonte (11.109). Per meglio apprezzare l'incremento occupazionale, è corretto confrontarlo con le agevolazioni erogate. Così facendo, si mette in evidenza come ogni unità di incremento ha necessità di una quantità di agevolazioni maggiore procedendo da nord verso sud (fig. 5), con il valore più elevato in Sicilia (198 milioni), seguita da Sardegna, Calabria e Basilicata. In relazione alla dimensione aziendale, l'incremento degli occupati risulta essere più rilevante nella piccola impresa (46,51% del totale), mentre la grande impresa – con una agevolazione quantitativamente molto vicina a quella della piccola impresa (2687 miliardi alla piccola e 2.790 miliardi alla grande impresa) – prevede un incremento pari al 29,57% del totale.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Legge 488/92. Analisi dei risultati del primo bando 1996*, Ministero dell'Industria-IPI-Commissione Europea, Roma, 1997.
- ANNESI M., *Il sistema di interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale*, in ANNESI M. e PIAZZA D. (a cura di), *Gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale. Normativa coordinata*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- BARBIERI G., *Per la definizione di una politica nazionale di sviluppo regionale*, in BENCARDINO F. (a cura di), *Domanda e offerta di territorio nelle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno*, Napoli, ESI, 1996, pp. 139-156.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Fondi strutturali e Fondo di coesione 1994-1999*, Lussemburgo, OP-EUR, 1996.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Guida ai finanziamenti comunitari destinati all'industria*, Lussemburgo, OP-EUR, 1997.
- COMMISSIONE EUROPEA, *L'Europa al servizio dello sviluppo regionale*, Lussemburgo, OP-EUR, s.d.
- IPI, *Brochure informativa alle imprese sulla 488/1992*, 1995.

RASI G., *Dopo l'intervento straordinario. Problemi e proposte*, in BENCARDINO F. (a cura di) , *Domanda e offerta di territorio nelle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno*, ESI, Napoli, 1996, pp. 129-137.

SERVIDIO G., *La graduatoria della legge 488/1992 per il 1997*, «Informazioni SVI-MEZ», n. 5-7, 1996, pp. 11-13.

REGIONAL DEVELOPMENT AND POLICY OF GENERALIZED ASSISTANCE. – The shift from a policy *ad hoc* measures in favour of the South to one generalized assistance to the depressed areas of the entire country took place from 1988, through the long process that led to the enactment of law n. 488, approved in 1992, but actually in effect since 1996.

This law assigns financial incentives to firms through a competition process on the basis of the development priorities determined by the U.E. It also ties the awards to well-defined criteria (investment, subsidy, request, job creation) and to the full achievement of the planned results within three years.

The present work describes the new systematic support for regional development at both the European and the national levels, summarizes general provisions of law 488 and evaluates the results obtained with the initial application of this law.

Università degli Studi di Cassino, Facoltà di Economia.