



CONFINDUSTRIA

Osservazioni e proposte in merito alla

“SEMPLIFICAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI
INVESTIMENTI E INTERVENTI NEL MEZZOGIORNO”

LUGLIO 2021

Sommario

Premessa: le indicazioni contenute nel PNRR	1
Le esigenze di semplificazione emergenti dal PNRR.....	2
Una panoramica complessiva del sistema di agevolazioni alle imprese	2
Semplificazione normativa e regolamentare.....	4
Semplificazione procedurale e attuativa	7
ALLEGATO: PRINCIPALI INCENTIVI ALLE IMPRESE NEL MEZZOGIORNO ATTUALMENTE ATTIVI	9
1. Credito imposta Mezzogiorno	9
2. Incentivi alle imprese localizzate nelle ZES.....	9
2.1. Credito d'imposta ZES.....	10
2.2. Riduzione dell'IRES	10
3. Resto al Sud	11
4. Nuova sabatini maggiorata	12
5. Cresci al Sud	13
6. Bandi investimenti innovativi.....	13
7. Contratti di Sviluppo.....	14
8. Credito d'imposta Ricerca e Sviluppo.....	14
9. Ecosistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno	15

CONFINDUSTRIA

Osservazioni e proposte in merito alla

“SEMPLIFICAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI INVESTIMENTI E INTERVENTI NEL
MEZZOGIORNO”

PREMESSA: LE INDICAZIONI CONTENUTE NEL PNRR

Il PNRR include, tra le riforme (abilitanti) di semplificazione e razionalizzazione della legislazione, la “Semplificazione delle norme in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno”, in particolare, come riportato nel paragrafo ad essa dedicato, quelle sulle incentivazioni alle imprese localizzate nel Mezzogiorno, le quali vengono ritenute “assai minuziose quanto ai requisiti e ai presupposti”.

La semplificazione e la connessa velocizzazione delle procedure di agevolazione sono indicate come strumenti in grado di “assicurare vantaggi notevoli soprattutto alle piccole e medie imprese insediate nelle aree meno sviluppate o depresse”.

Sempre nel testo del PNRR, si afferma che le norme di incentivazione “devono limitarsi alle previsioni generali”, seguite da “decreti del Ministro per il Sud e la coesione territoriale per la definizione degli aspetti di dettaglio”.

Non molto chiaro, però, è il riferimento al negoziato in corso sulla Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale, che definisce la base territoriale e le intensità degli aiuti nelle varie zone beneficiarie, che non avrebbe molta attinenza con eventuali esigenze di semplificazione. Semmai sarebbe stato più appropriato richiamare i nuovi Orientamenti degli aiuti di Stato a finalità regionale 2022-2027 (Comunicazione della Commissione europea C(2021) 2594 *final*, del 19.4.2021), che contengono numerosi aspetti “regolatori” e connessi contenuti “tecnici”, rilevanti per la trasposizione normativa e regolamentare dei relativi regimi di aiuto e per l’eventuale semplificazione attuativa dei conseguenti processi amministrativi (formalità di presentazione, istruttorie e valutazioni di ammissibilità e di merito, modalità di fruizione degli incentivi, ...).

Molto interessante è il fatto che questo “intervento riformatore” viene posto in collegamento con il “riordino normativo di tutte le incentivazioni alle imprese”, affidato ad uno specifico provvedimento normativo. Secondo questa logica operativa, la semplificazione degli incentivi destinati al Mezzogiorno potrebbe rappresentare una sorta di anticipazione di una complessiva riforma degli incentivi, quantomeno riguardo ai profili di semplificazione amministrativa che, oggettivamente, dovrebbero coinvolgere l’intero sistema nazionale di incentivazione, sulla base di principi e criteri generali, auspicabilmente già definiti, almeno nella loro definizione essenziale.

In effetti, il testo del PNRR, nonostante il titolo della riforma incentrata sul Mezzogiorno, fa riferimento alla “predisposizione di uno schema di disegno di legge in materia di incentivazione alle imprese” (da presentare alle Camere entro

il 30 settembre 2021), che dovrebbe dedicare una particolare attenzione “alle attività economiche ubicate nel Mezzogiorno d’Italia”.

Si tratta di un passaggio rilevante, ma non molto chiarificatore delle finalità e dei contenuti della riforma prevista dal PNRR: in sostanza, sarebbe essenziale capire se il provvedimento legislativo da adottare sia di natura generale (semplificazione e riordino delle agevolazioni alle imprese) con una specifica attenzione al Mezzogiorno oppure riguardi solo gli incentivi destinati specificamente a quest’area, i cui contenuti di semplificazione dovrebbero necessariamente fare riferimento a principi e criteri generali (applicati anticipatamente agli incentivi per il Mezzogiorno e poi più estesamente in sede di riforma e riordino complessivi del sistema nazionale di incentivazione).

Infine, non è molto chiaro anche il riferimento contenuto nel testo del PNRR al supporto del “nuovo sistema informativo” INIT, che la RGS mette a disposizione delle pubbliche amministrazioni dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS). Si tratta di un intervento che sicuramente agevolerà il funzionamento della gestione contabile delle varie amministrazioni centrali, ma di cui andrebbe meglio esplicitata l’incidenza sui profili di semplificazione attuativa di misure incentivazione e sul loro controllo e monitoraggio.

LE ESIGENZE DI SEMPLIFICAZIONE EMERGENTI DAL PNRR

Pur se espresse in modo non proprio chiaro ed esplicito, il PNRR sembra evidenziare l’esigenza di intervenire su due principali aspetti di semplificazione degli incentivi destinati al Mezzogiorno:

- 1) quello riguardante il profilo istitutivo e regolamentare degli strumenti di incentivazione, limitando la definizione normativa alla descrizione, agli obiettivi e al funzionamento degli strumenti e affidando gli aspetti procedurali e attuativi alla regolamentazione amministrativa, attribuendola alla competenza del Ministro per il Sud e la coesione territoriale;
- 2) quello del dettaglio tecnico-operativo dell’attuazione riferibile, in generale, alle informazioni, alla documentazione e altri aspetti rientranti in quello che potrebbe essere il cd. “onere burocratico” a carico dei beneficiari, ma anche dei soggetti incaricati di verificare la completezza, la correttezza e la veridicità dell’informazione richiesta per la presentazione della domanda di incentivazione.

Prima di entrare nel merito, si segnala però l’esigenza di una riflessione sul funzionamento del sistema complessivo di incentivi alle attività produttive e di come questo affronti il profilo territoriale.

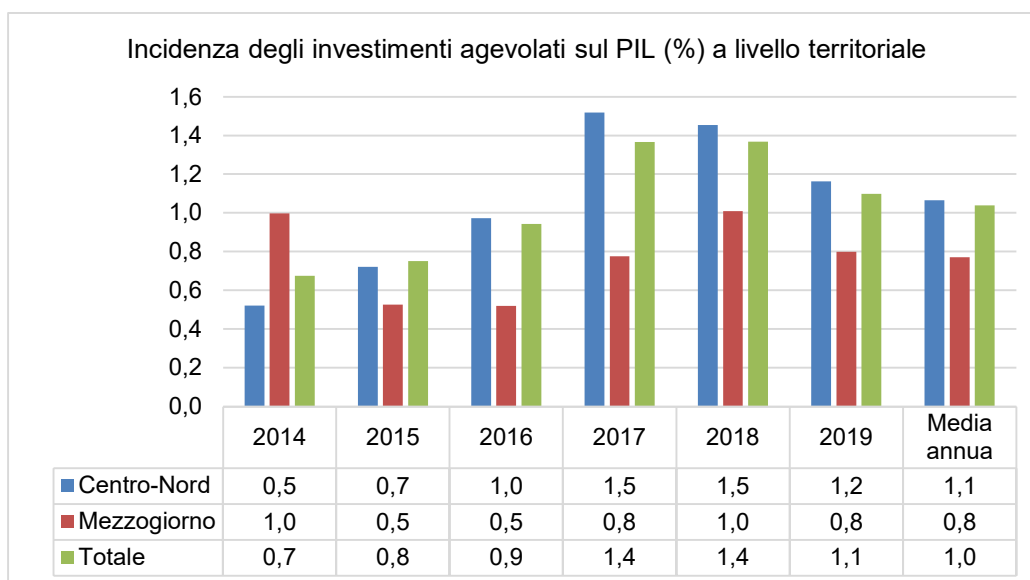
Una panoramica complessiva del sistema di agevolazioni alle imprese

Gli ultimi dati disponibili sul sistema nazionale di incentivazione censiscono ben 1.252 interventi agevolativi attivi nell’ultimo anno di rilevazione (2019), un dato che include anche interventi agevolativi soppressi o non più attivi, ma che continuano ad erogare risorse a completamento delle concessioni pregresse. Va

precisato che la Relazione non include tutti i regimi di incentivazione, anche alcuni importanti nel Mezzogiorno, come il credito d'imposta nuovi investimenti (Sud e ZES), ma offre elementi di analisi comunque utili sulla rilevanza del profilo territoriale del sistema nazionale di incentivazione¹.

Nel periodo 2014-2019 sono stati concessi mediamente alle imprese 4,9 miliardi di euro l'anno, di cui 2,8 miliardi nel Centro-Nord (56%) e 1,8 miliardi nel Mezzogiorno (36,1%), mentre i restanti 0,4 miliardi (7,8%) ad agevolazioni multi-localizzate (o non precisamente localizzabili). Le erogazioni sono state mediamente pari a 3 miliardi di euro l'anno, di cui 1,7 miliardi nel Centro-Nord (55,9%) e 1,2 miliardi nel Mezzogiorno (40,9%), con un residuo di 0,1 miliardi (3,2%) multi-localizzato. Gli investimenti agevolati sono stati mediamente pari a 17,5 miliardi l'anno, di cui 13,9 miliardi nel Centro-Nord (79,7%) e 2,9 miliardi nel Mezzogiorno (16,6%), con 0,7 miliardi (3,7%) multi-localizzato.

L'aspetto più rilevante di questi dati (a parte la quota di agevolazioni concesse ed erogate nel Mezzogiorno) è l'attivazione degli investimenti connessa alle agevolazioni concesse, con una quota nel Centro-Nord che mediamente sfiora l'80%. Ciò è dovuto sicuramente al fatto che gli investimenti agevolati nel Mezzogiorno beneficiano di intensità di aiuto maggiori, funzionali al ritardo socioeconomico sancito nella Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale e al TFUE ma, nonostante ciò, il funzionamento del sistema di incentivazione non sembra coerente con un obiettivo di incremento degli investimenti nel Mezzogiorno. Una conferma di questo risultato è offerta dall'incidenza degli investimenti agevolati sul PIL, che nel periodo di analisi (2014-2019) risulta mediamente dell'1% a livello nazionale, ma dell'1,1% nel Centro-Nord e dello 0,8% nel Mezzogiorno.



Fonte: Elaborazioni su dati MISE e ISTAT.

1 Cfr. MISE, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, settembre 2020.

Solo nel 2014 l'incidenza è stata maggiore nel Mezzogiorno, pari al doppio di quella nel Centro-Nord, ma in tutti gli altri anni è oscillata tra la metà e i 2/3 dell'incidenza registrata nel Centro-Nord. Se questa è la tendenza di fondo del sistema complessivo di incentivazione delle imprese, non si potrebbe certo affermare che esso favorisca la convergenza tra le due aree.

In questo senso, i regimi di incentivazione attivati a livello statale sembrano essere quelli che maggiormente ostacolerebbero la convergenza, visto che l'attivazione degli investimenti nel Mezzogiorno risulta ancor più rilevante del complesso dei regimi di incentivazione².

Da questi dati sembra emergere che, oltre al tema della semplificazione (normativa e procedurale), ve ne sia un altro rilevante che coinvolge la *policy* e la *governance* del sistema di incentivazione³, che dovrebbe quantomeno essere verificato, affinché il sostegno e la crescita delle attività produttive nel Mezzogiorno possano svolgere quel ruolo determinante nella politica di coesione territoriale. Pur con tutte le cautele del caso, che richiederebbero un approfondimento ed un'esauritiva ricognizione di tutti gli strumenti di agevolazione, emerge comunque il tema dell'impatto territoriale di quelli adottati a livello statale senza alcun meccanismo di preferenza o salvaguardia delle aree meno sviluppate, che dovrebbe coinvolgere il profilo delle competenze amministrative centrali e, conseguentemente, quello delle connesse esigenze di semplificazione.

Semplificazione normativa e regolamentare

Tornando ai temi della semplificazione, riguardo al primo aspetto sopra evidenziato, sembra che il PNRR configuri una criticità del processo legislativo e amministrativo che definisce e regola gli strumenti di incentivazione. In sostanza, il richiamo del PNRR sembra implicitamente esprimere un giudizio su come si è finora operato in materia, con norme che entrerebbero fin troppo nel dettaglio dell'attuazione amministrativa e un'attuazione amministrativa che non sempre, riguardo agli incentivi destinati al Mezzogiorno, sarebbe gestita dal Ministro (per il Sud e la Coesione Territoriale) competente, ma spesso dal Ministro per lo Sviluppo Economico o da quello dell'Economia e delle Finanze (normalmente

2 Le 136 misure agevolative attive a livello di amministrazioni centrali nel periodo 2014-2019 hanno concesso mediamente alle imprese 3 miliardi di euro l'anno, di cui 1,6 miliardi nel Centro-Nord (51,4%) e 1,1 miliardi nel Mezzogiorno (35,8%) e i restanti 0,4 miliardi (12,8%) ad agevolazioni multi-localizzate (o non precisamente localizzabili). Le erogazioni sono state mediamente pari a 1,7 miliardi di euro l'anno, di cui 825 milioni nel Centro-Nord (48,7%) e 770 nel Mezzogiorno (45,6%), con un residuo di 100 milioni (5,6%) multi-localizzato. Gli investimenti agevolati sono stati mediamente pari a 13,4 miliardi l'anno, di cui 11,4 miliardi nel Centro-Nord (84,8%) e 1,4 miliardi nel Mezzogiorno (10,4%), con 0,7 miliardi (4,9%) multi-localizzato.

3 Cfr. G. Mele, Mezzogiorno e politica industriale: la "questione" della *policy* e della *governance*, Astrid Rassegna, 3/10/2019 n. 307 (n. 15/2019) (<http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/5f4f/5f4f3f1a2faf409ee0e85f0da75469ca.pdf>).

sono incentivi nazionali, che funzionano secondo la Carta degli aiuti a finalità regionale o con maggiorazioni nelle regioni meno sviluppate).

Sia pure in modo approssimativo, sembra trattarsi di una dinamica normativa che si è sviluppata in tempi relativamente recenti, in particolare con l'utilizzo sempre più consistente di decreti-legge, con la finalità, non sempre possibile, di rendere immediatamente attuabile la legislazione, basata sul fatto che l'intervento del Ministro competente (o dei Ministri competenti) si concentra nella definizione di norme di legge (possibilmente) immediatamente eseguibili, sottoposte alla valutazione collegiale del Governo (e poi all'esame parlamentare), mentre la definizione dell'attuazione amministrativa risulta spesso affidata ad amministrazioni pubbliche (ad esempio, l'Agenzia delle Entrate) o delegata a soggetti di matrice pubblica o sottoposti a vigilanza pubblica (come Invitalia SpA), e comunque asseverata (formalmente o informalmente) dall'amministrazione centrale a cui essi fanno riferimento.

Più raramente, la norma di legge definisce l'incentivo in termini generali e delega uno o più Ministri competenti e/o interessati a definire (entro certi termini temporali) la regolamentazione amministrativa di attuazione, che poi a sua volta può individuare determinati soggetti intermedi (anche privati, come banche o enti finanziari, sulla base di protocolli) della gestione operativa degli incentivi.

L'adozione di un modello unitario di riferimento della normazione legislativa e amministrativa dedicata agli incentivi sarebbe quindi auspicabile, specie per il Mezzogiorno, ma dipende anche dalla tipologia di incentivazione posta in essere, cioè se è automatica, valutativa o negoziata o (più raramente) mista.

Per le imprese, la preferenza è da molto tempo per incentivi di tipo automatico, di facile accessibilità, di immediata quantificazione e di semplice fruizione, come i crediti d'imposta o "a sportello" (nuovi investimenti, R&S, nuova imprenditoria, ...), che si prestano ad una definizione normativa molto più puntuale già in fase legislativa e ad una regolamentazione amministrativa non necessariamente affidata alla decretazione ministeriale, ma più semplicemente ad altri soggetti con forme attuative (circolari, provvedimenti, determine, ...) paragonabili anche ad una sorta di *soft law*. In sostanza, più è specifica la definizione normativa, meno complessa dovrebbe essere quella regolamentare e attuativa, in termini di soggetti incaricati e di disciplina da adottare.

La scelta della tipologia di incentivazione deve, tuttavia, rispondere anche ad esigenze che non sempre consentono di scegliere liberamente tipologie di incentivazione automatica o semiautomatica (sportello o semplici bandi basati su elementi semplificati di ammissibilità). Ciò si verifica, in particolare, quando gli incentivi rispondono contemporaneamente a più obiettivi (investimenti, R&S, formazione, ...) e, spesso, sono destinati a più beneficiari proponenti un progetto complesso, e sono ovviamente di una più o meno elevata entità finanziaria.

Caso tipico è quello dei contratti di sviluppo, strumento negoziale sostanzialmente agli antipodi di un'incentivazione automatica come i crediti d'imposta. Anche questi strumenti hanno riscosso un discreto successo presso le imprese beneficiarie, con tempi relativamente contenuti, ma non brevi e necessitano, una volta approvati, di una sorta di "manutenzione contrattuale" i

cui investimenti sono articolati su più anni ed esposti ad esigenze di modifica dovute ai più disparati motivi (andamenti congiunturali sfavorevoli, difficoltà sopravvenute delle imprese beneficiarie e persino improvvise crisi economico-finanziarie, come quella generata dalla pandemia).

Sul piano normativo e regolamentare, gli strumenti del genere attualmente in essere dispongono di una base già consolidata e risalente nel tempo, con alcuni aggiustamenti specifici, derivanti da esigenze maturate dall'esperienza attuativa, che a volte necessitano di una modifica legislativa dello strumento e più spesso di modifiche alla regolamentazione amministrativa, ma entrambe comportano poi riassetto contrattuali.

Un nuovo strumento negoziale richiederebbe attualmente, oltre ad una disposizione legislativa, necessariamente una regolamentazione amministrativa e una trasposizione attuativa in termini di modelli negoziali. Sarebbe quindi auspicabile una semplificazione che trasferisse il più possibile la regolamentazione alla fase negoziale, dotandola di una maggiore flessibilità di adeguamento in corso di attuazione, funzionale ai mutamenti che intervengono sulla realizzazione degli investimenti e delle attività incentivate.

Infine, la definizione di incentivi di tipo valutativo, solitamente attuati anch'essi tramite bandi, può avere percorsi normativi e regolamentari normalmente complessi. Ciò ne ha comportato un impiego molto limitato, funzionale a incentivi destinati a promuovere investimenti o attività nella misura più elevata possibile (in termini economici, finanziari e tecnologici).

Per le imprese, la semplificazione della fase normativa e regolamentare è molto collegata alla possibilità di disporre in tempi relativamente brevi di strumenti di incentivazione, soprattutto se particolarmente significativi. L'esempio più problematico è rappresentato da Industria 2015, per il quale il passaggio dalla legislazione, alla regolamentazione e all'attuazione concreta ha richiesto anni, per poi restare sostanzialmente inattuato.

In conclusione, sarebbe auspicabile un riassetto normativo e regolamentare che, coerentemente con le esigenze di *policy* e di *governance* del sistema complessivo di incentivazione, preveda:

- per le misure destinate all'intero sistema produttivo, una particolare attenzione ai profili di impatto territoriale, con il coinvolgimento del Ministro competente (per il Sud e la Coesione Territoriale) a tutela degli obiettivi di convergenza e riequilibrio;
- per le misure specificamente destinate allo sviluppo produttivo del Mezzogiorno, una responsabilità regolamentare diretta del Ministro competente, a cui affidare la trasposizione amministrativa delle norme generali istitutive dei regimi di agevolazione;
- una regolamentazione attuativa che limiti il più possibile il formalismo amministrativo, anche per restringere il potenziale contenzioso connesso;
- una maggiore tipizzazione normativa degli strumenti agevolativi, dando prevalenza a quelli di tipo automatico o semi-automatico da adottare per l'attuazione di misure specifiche di incentivazione (investimenti,

occupazione, formazione, R&S&I, ambiente, digitalizzazione) e riservando a quelli di tipo negoziale l'attuazione di forme di incentivazione complesse, articolate su più misure e sul coinvolgimento di più soggetti beneficiari.

Semplificazione procedurale e attuativa

Passando al secondo aspetto che sembra emergere dalla riforma prevista dal PNRR, le informazioni disponibili non consentono di individuare diffuse esigenze di semplificazione procedurale e attuativa, né le segnalazioni ricevute dalle rappresentanze d'impresa permettono di ricostruire dettagliatamente casistiche utili a individuare specifiche esigenze di semplificazione.

In tal senso, sarebbe quindi necessaria una attenta analisi dei processi attuativi dei vari strumenti in essere destinati all'incentivazione di investimenti e attività d'impresa nel Mezzogiorno (v. Allegato sui più importanti strumenti attualmente attivi).

Tuttavia, si evidenziano, almeno in termini generali, due esigenze di fondo e di più immediata attualità.

La prima, riguarda la semplificazione di strumenti già apprezzabili sul piano dell'accessibilità e della semplicità attuativa, come i crediti d'imposta, rispetto ai quali emerge periodicamente l'esigenza di accelerare la loro fruizione, determinata dalla base finanziaria di applicazione che non sempre consente un recupero degli investimenti realizzati coerente con le esigenze di liquidità delle imprese.

Il tema è quello della cessione del credito d'imposta maturato dall'impresa beneficiaria ad altri soggetti privati, ad esempio fornitori o creditori o intermediari, con la facoltà anche di una successiva cessione del credito.

I dati più recenti sulla consistenza del "credito d'imposta Mezzogiorno" (art. 1, commi 98-108, Legge di Stabilità 2016) evidenziano un ammontare complessivo maturati nel periodo 2017-2020 di circa 6,2 miliardi di crediti (che hanno attivato investimenti di 16,4 miliardi). Secondo alcuni dati informali e non verificati, la quota effettivamente fruita dalle imprese beneficiarie sarebbe di circa 2,5 miliardi.

Pur tenendo conto della complessità e della difficoltà di adozione di questa semplificazione della fruizione dell'incentivo, la cessione del credito consentirebbe alle imprese di recuperare liquidità, soprattutto in fasi economiche particolarmente critiche, come quella attuale.

La seconda esigenza di semplificazione riguarda il miglioramento di strumenti complessi e che, sostanzialmente, possono risultare irrigiditi dalla lunghezza attuativa come i contratti di sviluppo, per renderli più flessibili e aderenti ai cambiamenti che intervengono nel corso dell'attuazione.

I contratti di sviluppo già contengono alcuni margini di modifica; tuttavia, proprio la pandemia o altre situazioni simili, ma anche semplicemente congiunturali specifiche dell'attività economica dell'impresa investitrice, hanno evidenziato l'esigenza di procedere a rimodulazioni più ampie dei margini consentiti dalla disciplina vigente e di disporre di procedure di revisione dei progetti incentivati

più semplici, anche basate semplicemente, se possibile, su parametri automatici o semiautomatici di calcolo del livello di attuazione dell'investimento e di riduzione proporzionale dell'agevolazione. Si tratta di un'esigenza di semplificazione reperibile anche per altre agevolazioni, relative a investimenti realizzabili almeno nell'arco di un biennio.

Si segnala, infine, quanto sta maturando in sede di Accordo di Partenariato sui Fondi SIE 2021-2027, nel quale⁴, riguardo all'Obiettivo di Policy 1 "Un'Europa più intelligente", in merito alle "modalità attuative" di varie misure di incentivazione delle imprese, si prevede di attivare strumenti selettivi e misure automatiche o semi-automatiche per tenere conto delle esigenze di semplificazione di un sistema molto articolato e diversificato di imprese per promuovere la competitività e l'innovazione.

Tra gli strumenti di sostegno, l'Accordo di Partenariato prevede di utilizzare, in particolare, forme di credito d'imposta nelle regioni meno sviluppate e in transizione, al fine di soddisfare in modo efficiente il maggior numero di beneficiari. Altra indicazione dell'Accordo di Partenariato è quella di utilizzare, laddove possibile, metodi basati su costi standard per la rendicontazione delle spese agevolate, per semplificare e rendere più efficiente la gestione delle misure di sostegno. Inoltre, l'Accordo prevede di programmare e comunicare preventivamente ai potenziali beneficiari le azioni di sostegno alle imprese, mediante pubblicazione di calendari annuali dei bandi e delle misure di incentivazione, che consentirebbero alle imprese di avere maggiori certezze sulle caratteristiche e le tempistiche di attuazione e darebbero un contributo al miglioramento dell'impiego quantitativo e qualitativo delle risorse programmate e all'effettiva addizionalità degli incentivi al sistema produttivo.

Si tratta di elementi che, nella prospettiva di semplificare il sistema di incentivi nel Mezzogiorno, potrebbero essere presi in considerazione e, se possibile, formalmente definiti.

4 Cfr. Dipartimento per le Politiche di Coesione, Programmazione della politica di coesione 2021 – 2027: Accordo di Partenariato, bozza 23 giugno 2021.

Allegato: Principali incentivi alle imprese nel Mezzogiorno attualmente attivi

1. CREDITO IMPOSTA MEZZOGIORNO

La norma istitutiva è l'articolo 1, commi 98-108, della Legge di Stabilità 2016, modificato dal DL 243/2017, attualmente prorogata al 31 dicembre 2022.

La dotazione finanziaria è pari a 1,053 miliardi di euro annui per il 2021 e il 2022 (mentre per il 2020 era di 617 milioni di euro). La copertura è assicurata dal FSC 2021-2027. L'incremento della dotazione è conseguenza del massiccio utilizzo della misura negli anni scorsi.

I beneficiari sono soggetti titolari di reddito d'impresa che effettuano l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive con sede in una delle regioni del Mezzogiorno.

Gli investimenti sono agevolati con un credito di imposta (di entità variabile) fino a "soglie massime" (limiti massimi di investimenti agevolabili) stabilite in funzione dimensione d'impresa.

In definitiva, le soglie, calcolate sul totale dei costi sostenuti, rappresentano il limite dell'ammontare massimo per ciascun progetto di investimento ammissibile all'agevolazione e sono pari a: 3 milioni di euro per le piccole imprese, 10 milioni di euro per le medie imprese e 15 milioni di euro per le grandi imprese.

A tali soglie si applica l'intensità massima di aiuto variabile a seconda del territorio in cui è effettuato l'investimento:

- 45% per le piccole imprese, 35% per le medie imprese, 25% per le grandi imprese di Calabria, Puglia, Campania, Sicilia, Basilicata e Sardegna (articolo 107, paragrafo 3, lett. c), del TFUE);
- 30% per le piccole imprese, 20% per le medie imprese e 10% per le grandi imprese di Abruzzo e Molise (articolo 107, paragrafo 3, lett. c), del TFUE)

L'agevolazione è utilizzabile esclusivamente in compensazione (per scaricare il credito d'imposta è necessario avere "capienza fiscale") ed ha come vantaggio principale la semplicità nell'utilizzo.

Mancano dati ufficiali sull'utilizzo effettivo. L'ultima Relazione sugli interventi per la Coesione territoriale, allegata al DEF 2021, riporta un ammontare complessivo dei crediti d'imposta richiesti dalla loro effettiva fruibilità (2017) pari a quasi 6,2 miliardi di euro, per un ammontare di investimenti incentivati di 16,4 miliardi di euro. Secondo alcune stime informali, sarebbero stati compensati crediti d'imposta tra 2 e 2,5 miliardi di euro.

2. INCENTIVI ALLE IMPRESE LOCALIZZATE NELLE ZES

Le Zone economiche speciali (ZES) sono aree geografiche delimitate nell'ambito delle quali sono previsti incentivi a beneficio delle aziende attraverso strumenti e agevolazioni che agiscono in un regime derogatorio rispetto al resto del Paese.

L'obiettivo è di creare condizioni favorevoli dal punto di vista finanziario, amministrativo ed economico per la nascita e lo sviluppo delle imprese in determinate aree del Mezzogiorno.

2.1. Credito d'imposta ZES

La norma istitutiva del "credito d'imposta ZES" è l'art. 5 decreto-legge n. 91 del 2017, successivamente e più volte modificata (da ultimo dal DL 77/2021), attualmente prorogata al 31 dicembre 2022.

La copertura finanziaria attuale dovrebbe superare i 330 milioni di euro (poco più di 100 milioni di euro iniziali e 238 milioni di euro dal DL 77/2021).

I beneficiari sono soggetti titolari di reddito d'impresa che effettuano l'acquisto di beni strumentali nuovi, destinati a strutture produttive localizzate e operanti in una ZES.

Il funzionamento è del tutto simile al Credito d'imposta investimenti Sud, cioè di entità variabile in funzione della dimensione dell'impresa, ma con un limite molto più elevato, pari a 100 milioni di euro, dell'ammontare massimo di ciascun progetto di investimento agevolabile. Il massimale di agevolazione varia in funzione della dimensione dell'impresa richiedente (45% piccole imprese, 35% medie imprese e 25% grandi imprese)⁵.

Nel caso delle attività in area ZES, il Credito d'Imposta è valido per l'acquisto di immobili strumentali agli investimenti, anche mediante contratti di locazione finanziaria.

La definizione di "immobili strumentali agli investimenti" necessiterebbe di una migliore formulazione (probabilmente quella reperibile nella disciplina UE sugli aiuti di Stato potrebbe essere richiamata).

Mancano dati ufficiali sull'attuazione.

2.2. Riduzione dell'IRES

La misura è stata introdotta con Legge di Bilancio 2021. Le imprese beneficiarie devono mantenere la loro attività nell'area ZES per almeno 10 anni.

Per le imprese che intraprendono una nuova iniziativa economica nelle Zone economiche speciali (ZES) è prevista una riduzione dell'imposta sul reddito derivante dallo svolgimento dell'attività ZES del 50% a decorrere dal periodo d'imposta nel corso del quale è stata intrapresa la nuova attività e per i sei periodi d'imposta successivi.

L'agevolazione è concessa in *de minimis* (200.000 euro in un triennio), a condizione che:

5 Secondo la disciplina sugli aiuti di Stato a finalità regionale, se i costi ammissibili dell'investimento agevolato superano i 50 milioni di euro si passa alla nozione di "grande progetto di investimento", il cui tasso di agevolazione viene ridotto proporzionalmente alla maggiore entità dell'investimento.

- a) le imprese beneficiarie devono mantenere la loro attività nell'area ZES per almeno 10 anni;
- b) le imprese beneficiarie devono conservare i posti di lavoro creati nell'ambito dell'attività avviata nella ZES per almeno 10 anni.

Le imprese beneficiarie, inoltre, non devono essere in stato di liquidazione o di scioglimento. L'agevolazione spetta nel rispetto dei limiti e delle condizioni previsti dal regime de minimis, anche per il settore agricolo, della pesca e dell'acquacoltura.

La norma costituisce un altro importante tassello nel rendere le ZES maggiormente attrattive. La norma è molto recente, non esistono ancora dati in merito.

3. RESTO AL SUD

Misura istituita dal decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, a partire da febbraio 2018. Si tratta di un incentivo a sportello (1,250 miliardi di euro, teoricamente fino ad esaurimento risorse). Dal 9 dicembre 2019 è possibile presentare domanda di agevolazione anche per i liberi professionisti.

Chi e cosa agevola: giovani tra i 18 e i 55, residenti al Sud (o che vi trasferiscono la residenza) non titolari di attività di impresa in esercizio o beneficiari, nell'ultimo triennio di ulteriori misure a livello nazionale a favore dell'auto-imprenditorialità.

Ciascun soggetto richiedente può ricevere un finanziamento fino ad un massimo di 50.000 euro (200 mila euro nel caso di 4 soggetti richiedenti): corresponsione di una quota a fondo perduto (50% dell'investimento), erogata direttamente da Invitalia e un finanziamento bancario a tasso zero (per il restante 50% dell'investimento) e garantito all'80% dallo Stato.

Per le iniziative svolte in forma individuale il finanziamento massimo è pari a 60.000 euro.

L'incentivo ha avuto un buon successo, anche durante il periodo di pandemia. Il finanziamento, assai consistente, rende probabile un proseguo di "Resto al Sud" almeno per qualche anno.

Con l'estensione alle libere professioni si erano create delle problematiche di carattere amministrativo che però sembrano risolte.

Sempre con riferimento ai "liberi professionisti", per usufruire dell'incentivo è necessario che non risultino titolari di partita IVA movimentata nei 12 mesi antecedenti la presentazione della domanda per lo svolgimento di un'attività analoga a quella proposta (ovvero con codice Ateco non identico fino alla terza cifra di classificazione delle attività economiche). Si tratta di una limitazione comprensibile nella misura in cui si vuole evitare che l'incentivo sia utilizzato da chi avrebbe già la possibilità economica di avviare autonomamente un'attività.

Se però l'obiettivo della norma è anche quello di incentivare lo spostamento di attività professionali di "giovani professionisti" nel Mezzogiorno, tale limitazione appare forse troppo stringente. Infatti, è comune il caso di professionisti, con

partita IVA movimentata, che iniziano la loro carriera al Centro-Nord ma che, qualora ne avessero la possibilità, impianterebbero volentieri un'attività al Sud. Se si volesse comunque evitare un accesso all'agevolazione di professionisti in grado, da un punto di vista finanziario, di impiantare autonomamente una nuova attività nel Mezzogiorno, si potrebbe prevedere un limite massimo di fatturato per la partita IVA movimentata, oltre il quale l'incentivo non sarebbe accessibile.

Al primo giugno 2021 sono state finanziate 8.711 iniziative, per 454 milioni di agevolazioni concesse e 32.572 posti di lavoro creati.

4. NUOVA SABATINI MAGGIORATA

La "nuova Sabatini" è stata istituita col decreto-legge 69-2013, con una durata prevista fino al 2025.

L'obiettivo è di facilitare l'accesso al credito delle imprese micro, piccole e medie di molti i settori produttivi⁶. La misura sostiene l'acquisto (anche in leasing) di macchinari, attrezzature, impianti, beni strumentali ad uso produttivo e hardware, software e tecnologie digitali.

L'agevolazione si compone di una concessione da parte di banche e intermediari finanziari di finanziamenti e contributo MISE rapportati agli interessi sui finanziamenti (su cui agisce la maggiore intensità per il Mezzogiorno).

L'ammontare del contributo del MISE è determinato in misura pari al valore degli interessi calcolati, in via convenzionale, su un finanziamento della durata di cinque anni e di importo uguale all'investimento, ad un tasso d'interesse annuo pari al 2,75% per gli investimenti ordinari e maggiorata del 30% (dunque al 3,575%) per gli investimenti in tecnologie digitali e in sistemi di tracciamento e pesatura dei rifiuti (Industria 4.0).

Inoltre, il finanziamento, che può essere assistito dalla garanzia del "Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese" fino all'80% dell'ammontare del finanziamento stesso, deve essere: di durata non superiore a 5 anni; di importo compreso tra 20.000 euro e 4 milioni di euro; interamente utilizzato per coprire gli investimenti ammissibili

Per micro e piccole imprese nel Mezzogiorno, la maggiorazione del contributo statale prevista, se si tratta di investimenti 4.0, è incrementata dal 30% al 100% (dunque è pari 5,5%)

La copertura finanziaria è pari a 60 milioni dal 2020 al 2025 (12 milioni di euro per il 2020, 11 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2024 e 4 milioni di euro per l'anno 2025).

Il costo del debito per le imprese meridionali è mediamente più alto che nel resto del Paese. I motivi di questa divergenza sono noti ed ampiamente analizzati e, sostanzialmente, dipendono da alcune "criticità" sia di natura endogena che

6 Includi agricoltura e pesca, ad eccezione delle attività finanziarie e assicurative e delle attività connesse all'esportazione e per gli interventi subordinati all'impiego preferenziale di prodotti interni rispetto ai prodotti di importazione.

esogena per il mondo produttivo meridionale: dimensione mediamente più contenuta, struttura finanziaria mediamente più squilibrata, condizioni d'insieme meno adatte all'attività d'impresa, ecc. In tal senso una maggiore intensità dell'incentivo nel Mezzogiorno è apprezzabile.

La misura sembra avere ottimi risultati. A livello nazionale è stato necessario un nuovo stanziamento di risorse, pari a 425 milioni di euro, con l'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 30 giugno 2021, n. 99 (poiché vi erano richieste non soddisfatte per insufficienza delle risorse finanziarie).

5. CRESCI AL SUD

Misura istituita dalla Legge di Bilancio 2020, in attuazione nel biennio 2020-2021, con una dotazione di 250 milioni, rispettivamente 150 per il primo anno e 100 per il secondo.

Promuove la competitività e la crescita dimensionale delle piccole e medie imprese aventi sede legale e attività produttiva nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Il Fondo Cresci al Sud opera investendo nel capitale delle imprese unitamente a investitori privati indipendenti. Quote aggiuntive del Fondo possono essere sottoscritte anche da investitori istituzionali, pubblici e privati, individuati da Invitalia, da Cassa depositi e prestiti, dalla Banca europea per gli investimenti e dal Fondo europeo per gli investimenti.

Sul sito in Invitalia, che gestisce la misura, non sono disponibili dati sull'utilizzo.

6. BANDI INVESTIMENTI INNOVATIVI

Un primo bando è stato avviato con il Decreto Ministro dello Sviluppo Economico 9 marzo 2018, fino ad esaurimento della dotazione finanziaria (341.494.000 euro).

Un secondo bando, con una dotazione di 132.500.000 euro a valere sull'Asse III, Azione 3.1.1 del Programma operativo nazionale "Imprese e competitività" 2014-2020 FESR, è stato avviato con decreto direttoriale 26 maggio 2021 ed è stata definita la graduatoria di ammissione alla fase istruttoria delle domande di agevolazione presentate nell'unico giorno di apertura del secondo sportello agevolativo previsto all'articolo 3, comma 2, del decreto 30 ottobre 2019.

La misura agevola micro, piccole medie imprese che intendono realizzare investimenti innovativi presso unità produttive localizzate nelle Regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).

La dimensione dell'investimento deve essere compresa tra 400.000 e 3 milioni di euro. Nel caso di programmi presentati da reti d'impresa, la soglia minima può essere raggiunta mediante la sommatoria delle spese connesse ai singoli programmi di investimento proposti dai soggetti aderenti alla rete, a condizione che ciascun programma preveda comunque spese ammissibili non inferiori a 200.000 euro.

Gli investimenti devono aumentare il livello di efficienza e di flessibilità dell'impresa nello svolgimento dell'attività economica e favorire l'acquisto di macchinari, impianti e attrezzature strettamente funzionali alla realizzazione dei programmi di investimento, nonché programmi informatici e licenze legati all'utilizzo dei suddetti beni materiali.

Le agevolazioni coprono fino al 75% delle spese ammissibili con le seguenti modalità:

- micro e piccole imprese: 35% di contributo in conto impianti e 40% di finanziamento agevolato;
- medie imprese: 25% di contributo in conto impianti e 50% di finanziamento agevolato.

Il rimanente 25% deve essere garantito dall'azienda con risorse proprie.

7. CONTRATTI DI SVILUPPO

Lo strumento è stato istituito dall'articolo 43 del DL 112/2008. La disciplina attuativa vigente è quella del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 9 dicembre 2014 (successivamente modificata e integrata), valida per il periodo di programmazione 2014-2020.

Il Contratto di Sviluppo sostiene gli investimenti di grandi dimensioni nel settore industriale, turistico e di tutela ambientale. È composto da uno o più progetti di investimento e da eventuali progetti di ricerca, sviluppo e innovazione, connessi e funzionali tra loro, e può prevedere anche la realizzazione di infrastrutture di pubblico interesse.

L'investimento complessivo minimo richiesto è di 20 milioni di euro. Solo per attività di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli è ridotto a 7,5 milioni di euro.

Le agevolazioni sono concesse nelle seguenti forme, anche in combinazione tra loro:

- finanziamento agevolato, nei limiti del 75% delle spese ammissibili;
- contributo in c/interessi;
- contributo in c/impianti;
- contributo diretto ai costi sostenuti.

Al 1° giugno 2021, risultano presentate 929 domande, per 40 miliardi di investimenti previsti e 19 mld di agevolazioni richieste. I contratti finanziati sono stati 188, che hanno attivato 6,8 miliardi di investimenti per un totale di 3 miliardi di agevolazioni concesse.

8. CREDITO D'IMPOSTA RICERCA E SVILUPPO

Istituito dall'art. 244 del DL 34/2020 (DL Rilancio). Consiste in una maggiorazione del "credito d'imposta in attività di ricerca fondamentale, di ricerca industriale e

di sviluppo sperimentale”, già operativo su tutto il territorio nazionale senza differenziazioni (Legge di Bilancio 160/2019).

Nel dettaglio, l'art. 1, comma 200, della legge 160/2019, ha introdotto la disciplina del “credito d'imposta per investimenti in ricerca e sviluppo”, senza differenziazioni territoriali, in misura pari al 12%, al netto delle altre sovvenzioni o contributi ricevuti per le stesse spese, nel limite massimo di 3 milioni di euro. L'articolo 244 del DL 34/2020, finalizzato a incentivare l'avanzamento tecnologico dei processi produttivi e gli investimenti in ricerca e sviluppo (anche in ambito Covid-19) nelle regioni meridionali, ha istituito una maggiorazione dei massimali per le imprese operanti al Sud.

L'incentivo spetta (cfr. Raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, sulla dimensione d'impresa):

- nella misura del 25%, per le grandi imprese che occupano almeno 250 addetti, il cui fatturato annuo è almeno pari a 50 milioni di euro oppure il cui totale di bilancio è almeno pari a 43 milioni di euro,
- nella misura pari al 35%, per le medie imprese, che occupano almeno 50 addetti e realizzano un fatturato annuo di almeno 10 milioni di euro,
- nella misura del 45%, per le piccole imprese che occupano meno di 50 addetti e realizzano un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di euro.

La copertura è a valere sulle risorse del FSC (106,4 milioni per ciascuno degli anni 2021, 2023 e 2023).

La copertura è assicurata dal FSC 2021-2027: 52 milioni per il 2022, di 104 milioni per ciascuno degli anni 2023 e 2024 e di 52 milioni per il 2025.

9. ECOSISTEMI DELL'INNOVAZIONE NEL MEZZOGIORNO

Misura istituita dalla Legge di Bilancio 2021 (art. 1, commi 188-190), per la creazione di Ecosistemi dell'innovazione nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, attraverso la riqualificazione o la creazione di infrastrutture materiali e immateriali per lo svolgimento di attività di formazione, ricerca multidisciplinare e creazione di impresa, con la collaborazione di università, enti di ricerca, imprese, pubbliche amministrazioni e organizzazioni del terzo settore. La costituzione degli Ecosistemi avviene con deliberazione del CIPE su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale. Le risorse, pari a 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, a valere sul FSC per il ciclo di programmazione 2021-2027, sono assegnate al Ministero dell'università e della ricerca, nell'ambito del relativo Piano sviluppo e coesione (PSC). A tali risorse, possono aggiungersene altre relative ai Fondi SIE 2021-2027 del New Generation EU nonché assegnate all'Italia. Entro 60 giorni dalla deliberazione CIPE, il Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per il Sud e la coesione territoriale, stabilisce con proprio decreto i criteri per la ripartizione delle risorse, le modalità di accesso al finanziamento e l'ammontare del contributo concedibile.

Nel PNRR, Missione 5 (Inclusione e coesione), Componente 3 (Interventi speciali per la coesione territoriale) è previsto l'intervento "Ecosistemi per l'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati", per la creazione di almeno 4 iniziative, con un finanziamento di 350 milioni di euro (70 milioni l'anno), da impiegare negli anni 2022-2026. L'attuazione prevede la pubblicazione di un avviso pubblico per la selezione dei progetti, con conseguente approvazione dei progetti con decreto direttoriale dell'Agenzia per la coesione e successivo avvio dei lavori.