



Nota su problemi e criticità degli incentivi alle Pmi del Mezzogiorno

Audizione del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Roma, 13 luglio 2021

Premessa

Esistono due principali problemi che limitano enormemente il potenziale in termini di sviluppo degli incentivi alle Pmi del Mezzogiorno. Il primo riguarda gli strumenti di finanza agevolata alle Pmi meridionali, il secondo riguarda invece gli incentivi fiscali.

Per quanto riguarda gli strumenti di finanza agevolata per le Pmi delle regioni meridionali, siano essi nazionali o regionali o territoriali, il limite principale, sperimentato ogni giorno dai Commercialisti impegnati ad assistere le Pmi sul territorio, è rappresentato dall'eccessiva frammentazione dei singoli strumenti dovuta ad una mancata pianificazione e, soprattutto, coordinamento tra i vari strumenti. Spesso, i singoli fondi sono incoerenti rispetto alle reali esigenze delle imprese sul territorio e la loro gestione risulta oltremodo farraginoso, problematica ed eccessivamente lenta tanto da spingere gli imprenditori a ricorrere alla finanza ordinaria con gravi ripercussioni sulla bontà degli investimenti e sull'equilibrio economico e finanziario delle imprese.

Sul versante, invece, degli incentivi fiscali, specialmente bonus e crediti d'imposta, il limite è rappresentato, per la intrinseca natura di questi strumenti, su una limitata capacità di utilizzo. Il problema, già noto agli economisti, è spiegato dal fatto che l'incentivo, in questo caso, è strettamente correlato all'esistenza di imprese profittevoli che in quanto tali hanno la capacità di scontare il beneficio. Si tratta, quindi, di imprese già di per sé dotate di risorse da investire per le quali l'incentivo risulta un semplice moltiplicatore. È evidente, invece, che la maggior parte delle imprese meridionali che hanno bisogno di nuovi investimenti si trova in una situazione generalmente diversa.

Problemi e criticità degli incentivi alle Pmi del Mezzogiorno

Dal momento che le principali analisi economiche sull'economia italiana e sul sistema produttivo del paese mostrano un forte deficit del sistema imprenditoriale meridionale soprattutto in termini di struttura produttiva e quindi di dotazione di capitale materiale e immateriale oltre che di livello di organizzazione complessivo e dimensione individuale, il sistema di incentivi deve adattarsi il più possibile alle reali esigenze delle imprese e dei territori in cui esse operano.

A tal proposito sarebbe importante sviluppare analisi economiche molto particolareggiate a livello di sistemi produttivi locali e di cluster produttivi in modo da far emergere esigenze specifiche dei singoli territori e filiere produttive. Occorrerebbe, anche con l'ausilio dei professionisti che conoscono da vicino le singole aziende, mappare il sistema produttivo e rilevare le consistenze di capitale esistenti. Solo così è possibile programmare i fondi per dotare di capacità effettive i singoli strumenti di finanza agevolata.

Ad esempio, i bandi a sportello rappresentano uno strumento potenzialmente interessante, ma per funzionare bene hanno la necessità di essere dotati di risorse adeguate in rapporto ad una corretta pianificazione temporale che consenta alle imprese di prepararsi adeguatamente all'utilizzo. La gestione di tali bandi deve avvenire con la massima trasparenza possibile in un quadro di regole semplici in modo da ridurre al minimo i costi di organizzazione, di progettazione e di esecuzione.

Occorre assolutamente sburocratizzare le pratiche di finanziamento agevolato, semplificando le regole e i processi, migliorando il funzionamento degli uffici preposti, coinvolgendo i professionisti nelle fasi di progettazione, esecuzione e rendicontazione secondo i più moderni principi di sussidiarietà.

Uno dei casi più eclatanti in cui si palesano i limiti di una errata pianificazione degli interventi è relativo alla legge 181/89 per il rilancio delle aree di crisi industriale. Molto spesso, infatti, i piani di rilancio delle singole aziende non coincidono con la programmazione dell'apertura degli sportelli e con l'ampiezza dei fondi stanziati determinando un disallineamento temporale che penalizza fortemente il potenziale di rilancio delle singole aree.

Infine, occorrerebbe tenere presente che l'obiettivo di fondo di qualsiasi piano di incentivi per le Pmi meridionali non può che essere l'avvio e la facilitazione di processi di trasformazione imprenditoriale che basandosi su finanziamenti agevolati sia in grado di permettere lo sviluppo dimensionale delle imprese. Non a caso, qualsiasi piano di investimento che preveda l'utilizzo di finanza agevolata deve specificare in termini quantitativi l'obiettivo di creazione di nuova occupazione.

È evidente che questo obiettivo non può essere raggiunto semplicemente regolando i meccanismi di concessione di finanza agevolata ovvero di sussidi diretti all'investimento. Occorre, infatti, accompagnare l'imprenditore e l'azienda allo sviluppo di competenze manageriali e specialistiche adeguate alla crescita dimensionale. È importante, quindi, un cambio di impostazione nel disegno degli strumenti di agevolazione che preveda percorsi integrati per combinare diverse misure agevolative. Ad esempio, i Voucher Manager per MPI per l'innovazione digitale e l'export sono strumenti innovativi di finanza agevolata che devono

essere, però, sapientemente integrati nei principali strumenti di agevolazione all'investimento in modo da essere complementari e moltiplicare il potenziale di crescita dei singoli investimenti.

Alcune considerazioni sulle ZES quali strumenti di sviluppo del Mezzogiorno

Come è noto, le ZES sono imperniate sul credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno. Con il decreto semplificazioni sono state apportate alcune importanti novità per rafforzare ulteriormente lo strumento istituito dal decreto Mezzogiorno (d.l. 20 giugno 2017 n. 91). La Legge di Bilancio 2021 ha introdotto, invece, uno sconto Ires del 50% per le imprese che intraprendono una nuova iniziativa economica nelle ZES, in regime "de minimis". L'avvio delle ZES nel Mezzogiorno e le prime proposte effettuate consentono di mettere a fuoco delle riflessioni preliminari utili per poterle implementare al meglio.

Le ZES non istituiscono NUOVI REGIMI AGEVOLATIVI. Innanzitutto, esse non sembrano istituire nuovi regimi agevolativi, quanto piuttosto sembrano declinare e indirizzare gli strumenti nazionali (credito d'imposta con elevazione dell'investimento massimo ammissibile) e regionali esistenti (contratti di sviluppo, incentivi start up, etc.) nelle zone individuate, mettendo a sistema incentivi utili per i destinatari delle ZES e, recentemente, per le ZLS. Ciò non rileva da un punto di vista dell'efficacia, purchè gli interventi siano adeguati ai fabbisogni e si inseriscano in maniera coordinata nell'ambito di un buon piano strategico di sviluppo che guardi non solo ai fabbisogni in termini di regimi agevolativi per le imprese e di semplificazione amministrativa, ma anche in termini di infrastrutture strategiche e interventi di formazione.

Le ZES non tengono conto della CAPACITA' AMMINISTRATIVA PREESISTENTE. Per l'attuazione delle semplificazioni amministrative, occorre lavorare contemporaneamente sulle condizioni di contesto relative a questi interventi complessi ed integrati e sul miglioramento generale della capacità amministrativa. La semplificazione amministrativa, in altri termini, non può che attuarsi efficacemente laddove vi è una buona capacità amministrativa.

A tale proposito giova sottolineare come, secondo Forum PA, dei 49 Comuni considerati "digitalmente maturi" solo 9 sono collocati nel Mezzogiorno (il dato scende a 2 se si fa riferimento alle città collocate nella fascia più alta). L'*empowerment* della Pubblica Amministrazione e delle istituzioni rappresenta certamente uno dei fattori abilitanti per il buon esito del progetto di sviluppo connesso alle ZES.

Manca un quadro chiaro degli interventi INFRASTRUTTURALI. Dal decreto e dal regolamento attuativo, inoltre, risulta fondamentale l'accesso alle infrastrutture. Dalla lettura

degli interventi infrastrutturali previsti nelle prime proposte di ZES, si può desumere che erano da mettere ancora a fuoco:

- una chiara individuazione degli interventi prioritari anche attraverso un'analisi di contesto e swot;
- una distinzione degli interventi finanziati rispetto a quelli da finanziare;
- l'analisi della sostenibilità complessiva degli interventi nonché un cronogramma degli interventi finanziati con relative dotazioni finanziarie e vincoli di spesa;
- l'analisi di coerenza ed integrazione con gli interventi agevolativi previsti.

APPROCCIO INTEGRATO. Necessità di un coordinamento tra le diverse tipologie di intervento. Data la complessità dei progetti da attivare per poter rendere efficaci le agevolazioni per le zone economiche speciali, che necessita un coordinamento tra tipologie di intervento diverse (agevolazioni finanziarie, semplificazione amministrativa, interventi infrastrutturali, interventi eventuali di formazione, non ancora previsti ma forse utili), sarebbe utile inquadrare immediatamente le ZES come un intervento complesso integrato di natura territoriale per i principali porti del Mezzogiorno. La complessità degli interventi richiede, è noto, una valutazione attenta della sostenibilità tecnico-amministrativa, economico-sociale, e gestionale-attuativa.

Adeguatezza del SOGGETTO GESTORE. Un'altra questione delicatissima appare quella del soggetto gestore che, alla luce di tutte le competenze e funzioni ad esso affidate, risulta fondamentale per la riuscita delle iniziative. La sostenibilità gestionale di interventi complessi, infatti, va accuratamente valutata al fine di poter realizzare gli interventi in tempi rapidi e in connessione temporale e funzionale efficace tra loro.

Coinvolgimento del PARTENARIATO. Sarebbe utile, inoltre, che il partenariato fosse coinvolto in riunioni periodiche sullo stato di attuazione, i risultati e le criticità incontrate, così come previsto nei regolamenti vigenti sull'utilizzo dei fondi europei, e che, se si intende investire ulteriori risorse anche nelle programmazioni di fondi future, si prevedano attività di valutazione indipendenti di modo da comprendere gli impatti, gli effetti e le criticità che sicuramente si incontreranno nell'attuazione di interventi sperimentali e innovativi quali quelli che abbiamo trattato, non solo in fase ex ante ma soprattutto in itinere. Ciò anche in considerazione del fatto che siamo, oramai, nella fase terminale di un ciclo di programmazione di fondi ed è già aperta la programmazione 2021-27; le risorse finanziarie e temporali a disposizione, infatti, fanno pensare che occorrerà già pensare a ciò che accadrà dopo il 2022, in quale condizione allora potrebbero trovarsi le zone economiche speciali e di cosa potrebbero aver bisogno. Se le ZES non vengono inserite nei Programmi nazionali e regionali 2021-27, potrebbero essere spazzate via da un semplice cambio di governo.

ANALISI DELL'IMPATTO SOCIALE ED ECONOMICO DELLE ZES. Non da ultimo, risulta fondamentale, chiave di volta per tutte le decisioni di investimento pubbliche di un certo rilievo, l'analisi dell'impatto sociale ed economico atteso dall'istituzione della ZES - anche alla luce dell'emergenza e degli effetti economico e sociali causati dall'epidemia attuale di Covid-19, non a caso prevista dall'art. 6 del regolamento, che tenga conto del cambio di passo nelle politiche di sviluppo del territorio, volte ad esempio, ad incentivare la produzione interna di strumenti medicali utili per combattere il virus - ma soprattutto di quello che potrà accadere una volta terminati i regimi agevolativi previsti. La valutazione d'impatto, che sempre più frequentemente si accompagna ad interventi che non vogliono rischiare un eventuale fallimento, secondo l'OCSE è appunto "l'analisi degli effetti a lungo termine, positivi e negativi, primari e secondari, previsti o imprevisi, prodotti direttamente o indirettamente da un intervento di sviluppo" (Stern E., 2016). Questa impostazione riconosce che in tutti gli interventi vi sono anche effetti negativi che vanno indagati, sottolinea che è essenziale pure indagare gli effetti non previsti, e si concentra sugli effetti a lungo termine degli interventi di sviluppo.

LO SVILUPPO DEI PORTI. Le ZES sono solo una parte delle misure necessarie per far decollare il Mezzogiorno, ma da sole non bastano. Occorrerebbe, infatti, la realizzazione rapida ed efficace di un sistema logistico-trasportistico meridionale da inquadrare nel contesto nazionale del Piano Nazionale dei Trasporti, orientando i fondi Europei (non solo!) e quelli nazionali ad una programmazione e (soprattutto) ad un'attuazione concertate, attente e mirate. Questo inquadramento nazionale servirebbe anche a creare messa a sistema, complementarità e valorizzazione dei siti portuali, sfruttandone le peculiarità, evitando che i programmi strategici perdano di consistenza sovraregionale e vengano concepiti con i limiti di un'ottica troppo locale.

ALTRE CONSIDERAZIONI SULLE ZES. Giova sottolineare, inoltre, come in molti casi il perimetro delle ZES, oltre che nei porti, ricada nelle zone industriali, spesso escludendo, di fatto, attività di tipo immateriale che potrebbero tuttavia essere rappresentare importanti driver di sviluppo ed innovazione, in grado di sviluppare sinergie significative con il settore manifatturiero e logistico.

Alcuni degli incentivi previsti per le Zone Economiche Speciali, dunque, potrebbero essere estesi, in via generale, all'intero Mezzogiorno¹, anche per evitare ulteriori processi di sperequazione e divergenza, in questo caso all'interno degli stessi territori meridionali. Se si

¹ Chiaramente anche al di fuori della stringente normativa ZES che prevede necessariamente un'area portuale e verificando le compatibilità con il quadro degli aiuti europei.

dovesse presentare un problema di risorse, si potrebbe ipotizzare, a questo punto di rendere gli incentivi selettivi non rispetto alla specifica zona ma in relazione al settore/filiera di intervento (innovazione, digitale, green, logistica, ecc.), effettuando scelte di politica industriale coerenti con le vocazioni produttive dei territori e con le esigenze dettate dalla competizione internazionale.

In ultimo, non va sottaciuto come l'istituzione e il funzionamento delle ZES in Italia e delle agevolazioni ad esse dedicate, non sono definiti da una legge organica, bensì caratterizzato da un insieme variegato e a volte frammentato di interventi normativi, spesso frazionati e che in molti casi hanno avuto necessità di provvedimenti attuativi non sempre elaborati in maniera tempestiva.

Questa modalità di intervento rischia di generare uno stato di precarietà regolamentare, di incertezza operativa e sfiducia, soprattutto da parte degli investitori, che si trovano a non avere una chiara definizione del framework normativo e regolamentare nell'ambito del quale investire e operare.

Alcune considerazioni sui divari territoriali

Oltre alla questione legata agli incentivi tout court, le risorse disponibili andrebbero orientate a ridurre i gap storici del Mezzogiorno, che in molti casi, negli ultimi anni, si sono addirittura ampliati, non conseguendo l'obiettivo della convergenza previsto anche dall'utilizzo dei fondi strutturali europei, tra cui quelli più rilevanti, come in precedenza menzionato, riguardano:

- digitalizzazione: il *Digital Economy and Society Index* (DESI) della Commissione Europea mostra come le regioni meridionali facciano registrare la *performance* peggiore su scala nazionale. In base al *digital capability index* di Cerved, nessuna provincia del Mezzogiorno riesce a superare la quota nazionale di PMI a forte digitalizzazione (9,1%);
- infrastrutture: si registrano ancora forti ritardi rispetto al dato nazionale, ad esempio in relazione alla rete autostradale o ferroviaria (con particolare riferimento a quella ad alta velocità), a causa di una forte riduzione degli investimenti nel corso del tempo. Il declino della spesa infrastrutturale è dimostrato dal tasso medio annuo di variazione nel periodo 1970-2019, pari a -1,9% a livello nazionale, ma con un calo del -4,5% nel Mezzogiorno, a fronte di appena il -0,8% nel Centro-Nord.