

### 1.1. Sostegno allo sviluppo d'impresa (Area Impresa)

Per quanto riguarda la linea di attività "creazione e sviluppo di impresa" (ASA Impresa), l'Agenzia ha gestito in concessione interventi a sostegno di politiche industriali ed occupazionali principalmente sulla base di quanto previsto dalla legge 15 maggio 1989 n. 181 e dal decreto legislativo 21 aprile 2000 n. 185 attuativo della legge 17 maggio 1999 n. 144, recante delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione<sup>40</sup>.

Oltre alle indicate linee di attività, rientrano in tale area strategica: l'acquisizione di partecipazioni nel capitale di rischio; la gestione e/o partecipazione a fondi per lo sviluppo d'impresa; i programmi d'intervento per sostenere la cooperazione sociale (Programma Fertilità) e l'imprenditorialità femminile.

#### 1.1.1. Gli incentivi a favore dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego (d.lgs. 185/2000)

Le misure previste dal d.lgs. 185/2000 comprendono in particolare gli incentivi in favore dell'autoimprenditorialità (Titolo I)<sup>41</sup> e quelli a favore dell'autoimpiego (Titolo II)<sup>42</sup>. Questi ultimi assicurano alla società i maggiori ricavi (v. Cap. VI°, parag. 1.3.). Il compito di provvedere a tali interventi è stato in precedenza affidato alla società Sviluppo Italia e oggi esercitato dall'Agenzia Invitalia, la quale si avvale a tal fine delle risorse finanziarie che, sulla base di quanto previsto dall'art. 27, comma 11, della legge 488/1999, affluiscono ad apposito fondo riferito alla "gestione delle leggi in concessione". Tale fondo è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e vi affluiscono risorse poi destinate ad essere trasferite nel conto corrente infruttifero intestato all'Agenzia aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato.

Nel marzo 2008 il Cipe (Del. n. 35) ha assegnato al fondo unico del d.lgs. 185/2000 risorse finanziarie per l'importo di 31,3 milioni ed ha svincolato 40 milioni

<sup>40</sup> La legge delega 17 maggio 1999 n. 144, recante delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione, demandava a uno o più decreti legislativi il compito di ridefinire il sistema degli incentivi all'occupazione ivi compresi quelli relativi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego (art. 45).

<sup>41</sup> Le disposizioni del Titolo I° sono finalizzate in particolare al sostegno di imprenditorialità giovanile (18-35 anni) nei settori dei servizi, in agricoltura e in favore delle cooperative sociali, per agevolare l'accesso al credito e per promuovere la presenza in settori innovativi (art 1, d.lgs. 185/2000), tramite contributi a fondo perduto e mutui agevolati destinati a interventi nei territori di cui agli obiettivi 1 e 2 dei programmi comunitari e nelle aree svantaggiate del paese.

<sup>42</sup> Le disposizioni del Titolo II sono dirette a favorire la diffusione di forme di autoimpiego attraverso strumenti di promozione del lavoro autonomo e dell'autoimprenditorialità, con agevolazioni, quali contributi a fondo perduto e mutui agevolati per investimenti da realizzare nei territori di cui agli obiettivi 1 e 2 dei programmi comunitari e nelle aree svantaggiate del paese a favore di lavoro autonomo rivolto alla produzione di beni, alla fornitura di servizi e al commercio; nonché a favore della microimpresa e di autoimpiego in franchising.

già assegnati all'Agenzia, destinati al sostegno di nuove imprese. Sul fondo unico si è così creata una disponibilità di 71,3 milioni<sup>43</sup>.

Per la gestione dei mutui a tasso agevolato è stato poi istituito un fondo rotativo, anch'esso depositato su apposito conto corrente infruttifero intestato all'Agenzia<sup>44</sup>.

Le operazioni connesse alle citate leggi vanno imputate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, costituendo l'Agenzia mero tramite nell'assunzione, mantenimento e perfezionamento dei rapporti con i terzi beneficiari.

Per promuovere l'imprenditorialità giovanile (Tit. I) il d.lgs. 185/2000 ha previsto misure agevolative (contributi a fondo perduto e mutui agevolati) volte a sostenere la creazione e l'ampliamento di imprese in diversi settori (produzione di beni e servizi alle imprese, fornitura di servizi, subentro in agricoltura e cooperative sociali) costituite in maggioranza da giovani<sup>45</sup>.

Altrettanto, come si dirà, è stabilito con riguardo al lavoro autonomo e alla creazione di microimpresa (incentivi per l'autoimpiego) (Tit. II) a cui favore sono ugualmente disposti contributi a fondo perduto e mutui agevolati per gli investimenti<sup>46</sup>.

Gli incentivi finanziari (contributi in conto capitale, mutui agevolati per gli investimenti e la gestione) e reali (contributi alla formazione) trovano applicazione soprattutto nel Mezzogiorno ma altresì in alcuni comuni del Centro Nord.

Spetta all'Agenzia provvedere alla selezione e alla erogazione delle agevolazioni, nonché all'assistenza tecnica dei progetti e delle iniziative per la concessione delle misure incentivanti. Relativamente a tali compiti è prevista la stipulazione di apposita Convenzione triennale fra la Agenzia e il Ministero del lavoro e della previdenza sociale che autorizza la società a porre in essere contratti di finanziamento con i beneficiari delle misure agevolative.

Il triennio 2005-2007 è stato regolato dalla Convenzione 28 gennaio 2005<sup>47</sup>, in base alla quale alla Agenzia sono riconosciuti corrispettivi per le attività prestate, aventi ad oggetto: la valutazione istruttoria delle richieste di agevolazione,

<sup>43</sup> Le disponibilità complessive del fondo unico per nuovi impegni ascendono a fine 2008 a 145,9 milioni. In base ai criteri di riparto (Del. CIPE 16/2003) 1/3 delle risorse sono assegnate al Titolo I e 2/3 al Titolo II.

<sup>44</sup> Il fondo rotativo è stato istituito con decreto del MEF 30.11.2004.

<sup>45</sup> Con riferimento al Regolamento CE 800/2008, che ha dichiarato i limiti di compatibilità con gli art. 87 e 88 del Trattato della categoria degli aiuti, il Consiglio di amministrazione di Invitalia ha provveduto alla conseguente, relativa individuazione.

<sup>46</sup> I mutui a tasso agevolato sono assistiti dalle garanzie previste dal c.c. e dal privilegio speciale avente le caratteristiche del privilegio di cui all'art. 7 del d.lgs. luogotenenziale 1.11.1944 n. 367 come sostituito dall'art. 3 del d.lgs. del CPS 1.10.1947 n. 1075.

<sup>47</sup> Il 29 gennaio 2008 è stata sottoscritta la nuova Convenzione triennale fra Invitalia e Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

l'esecuzione dei contratti e la loro realizzazione, il controllo sui risultati e sugli effetti delle agevolazioni. Quanto a questi, compito dell'Agenzia è la misurazione dal punto di vista occupazionale e della diffusione della cultura di impresa. I corrispettivi sono calcolati tramite parametri rapportati al numero delle domande e delle agevolazioni concesse. A tal fine l'Agenzia è tenuta alla presentazione di un rendiconto annuale dell'attività accompagnato da apposita relazione.

Da segnalare come le attività svolte e rendicontate nel 2007 siano state certificate, su incarico dell'Agenzia, da una società di revisione, che ha ravvisato la congruità e regolarità delle attività ai fini dell'attribuzione del compenso.

Nei 2007, **a valere sui Tit I**, delle 179 domande presentate ne sono state deliberate 33, di cui ammesse all'agevolazione solo 27, per un importo complessivamente pari a circa 31 milioni, diretti a finanziare investimenti programmati. La maggior parte delle agevolazioni ha interessato il Sud-Isole per un ammontare pari al 90% e con importi rilevanti per Basilicata, Campania e Puglia. Il volume delle attività formalizzate ha registrato nel 2007 una significativa flessione, originata anche dal blocco delle attività istruttoria per buona parte dell'anno in attesa della decisione dell'UE sulla Carta degli Aiuti di Stato 2007-2013 recante la mappa dei comuni italiani agevolabili, intervenuta a fine novembre 2007. Lo svolgimento delle attività è stato altresì condizionato dal definanziamento per 300 milioni del fondo unico operato con la finanziaria 2007, dotazione ripristinata con delibera Cipe 50/2007 ma solo a fine anno. Infine ulteriore ragione di flessione operativa va attribuita alle disposizioni del decreto MIPAF - MEF del dicembre 2006, con il quale è stata trasferita ad Ismea la gestione delle misure del Tit. I°, Capo III, del d.lgs. 185/2000 (nuova imprenditorialità in agricoltura) unitamente alla relativa riserva finanziaria residua, pari a 50 milioni di euro<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> L'Agenzia deve completare l'attuazione dei progetti ammessi alle agevolazioni fino al 28 dicembre 2006 mentre la gestione delle nuove domande è di competenza Ismea.

Nella seguente tabella sono riportate le domande ammesse, l'importo degli investimenti previsti, le agevolazioni concesse, distintamente per area regionale e geografica.

D.Lgs. 185/2000- Titolo I - anno 2007					
<b>Settori economici</b>					
settore	n° domande	(migliaia) investimenti	(migliaia) agevolazioni	n° soci	n° addetti
AGR					
IND	19	29.059	28.745	59	218
SER	6	1.084	1.201	45	107
TUR	2	897	812	6	8
<b>TOTALI</b>	<b>27</b>	<b>31.040</b>	<b>30.758</b>	<b>110</b>	<b>333</b>

<b>Regioni</b>					
regione	n° domande	(migliaia) investimenti	(migliaia) agevolazioni	n° soci	n° addetti
BAS	4	6.308	6.253	16	61
CAL	3	5.276	4.984	8	27
CAM	10	6.604	6.435	38	110
LAZ	1	515	503	3	7
PUG	6	6.688	6.940	36	99
SIC	2	3.098	3.096	6	19
VEN	1	2.551	2.547	3	10
<b>TOTALI</b>	<b>27</b>	<b>31.040</b>	<b>30.758</b>	<b>110</b>	<b>333</b>

<b>Aree geografiche</b>					
SUD	25	27.974	27.708	104	316
NORD	1	2.551	2.547	3	10
CENTRO	1	515	503	3	7

Quanto agli effetti complessivi dello strumento agevolativo disciplinato al Tit. I del d.lgs. 185/2000 è indicativa una analisi riferita a tutto il periodo di attuazione (1986-2007) con riguardo agli investimenti previsti, agli addetti a progetto, alle agevolazioni concesse e a quelle erogate.

D. Lgs. 185/2000 - Titolo I domande ammesse 1986-2007				
Distribuzione nei settori per: investimenti, addetti a progetto, agevolazioni concesse e erogate				
AGR	IND	SER	TUR	(in migliaia) INVESTIM. PREVISTI
615	1534	169	61	2.384
ADDETTI				
AGR	IND	SER	TUR	N°ADDETTI PROGETTO
5.414	19.220	4.173	1.299	30.106
AGEVOLAZIONI CONCESSE				
AGR	IND	SER	TUR	(in migliaia) AGEVOLAZIONI CONCESSE
689	1.831	221	79	2.820
AGEVOLAZIONI EROGATE				
AGR	IND	SER	TUR	(in migliaia) AGEVOLAZIONI EROGATE
546	1.442	186	62	2.236

Nelle tabella che segue sono riportati **i dati complessivi 1986-2007** delle misure agevolative disciplinate dal D.Lgs. 185/2000 Titolo I, che consentono una valutazione di sintesi.

D.Lgs. 185/2000 - TITOLO I SITUAZIONE GENERALE 1986-2007		
PROTOCOLLO GENERALE D. LGS. 185/2000 TITOLO I		n° 8.929
TOTALE DOMANDE IN ISTRUTTORIA		n° 171
TOTALE DOMANDE NON AMMESSE O RITIRATE		n° 6.907
non ammesse n°	5.768	
non accoglibili n°	998	
Ritirate n°	141	
TOTALE DOMANDE AMMESSE		n° 1.851
TOTALE DOMANDE IN ATTUAZIONE		n° 250
In attesa di firma del contratto di agevolazione n°	48	
In erogazione n°	202	
TOTALE DOMANDE IN MONITORAGGIO		n° 697
"out" n°	390	
"free" n°	307	
TOTALE DOMANDE FINE PROCESSO DI ATTUAZIONE		n° 218
TOTALE DOMANDE FUORI PROCESSO DI ATTUAZIONE		n° 686
Revoche n°	447	
Fallimenti n°	55	
Rinunce n°	74	
Decadenze n°	110	

La suesposta tabella mostra come, delle 1.851 domande ammesse, 686 (37%) non sono andate a buon fine per revoche, decadenze, fallimenti, rinunce.

Quanto alla valutazione degli effetti, l'Agenzia ha inoltre svolto una specifica analisi - come previsto in Convenzione - sulle imprese *out* (erogazioni complete e mutuo in fase di rimborso) al 31 dicembre 2007, tramite una selezione campionaria (su 400 imprese) riferita a dati patrimoniali, addetti, fatturato e risultati. La tabella seguente riporta i relativi dati ove merita segnalazione il confronto fra addetti previsti e occupati a seguito degli interventi agevolativi.

## D.Lgs.185/2000 - Titolo I - Indagine campionaria - anno 2007

SETTORI	N° IMPRESE	SOCI AMMESSI	ADDETTI PREVISTI	INV. REALIZZATI Migliaia	AGEV. FISCALI Migliaia	SOCI ATTUALI	ADDETTI ATTUALI	PATRIMONIO ATTUALE Migliaia	FATTURATO 2005 Migliaia	RISULTATO LORDO 2005 Migliaia
AGR	65	231	706	77.080	71.490	214	467	12.798	32.615	1.040
IND	181	697	3.198	286.425	259.728	645	2.352	80.079	290.354	4.423
SER	94	564	912	33.181	30.096	524	811	8.381	44.324	2.301
TUR	60	214	463	23.073	21.577	231	325	4.585	14.389	198
TOTALE	400	1.706	5.279	419.760	382.890	1.614	3.955	105.843	381.682	7.963

REGIONI	N° IMPRESE	SOCI AMMESSI	ADDETTI PREVISTI	INV. REALIZZATI Migliaia	AGEV. FISCALI Migliaia	SOCI ATTUALI	ADDETTI ATTUALI	PATRIMONIO ATTUALE Migliaia	FATTURATO 2005 Migliaia	RISULTATO LORDO 2005 Migliaia
ABR	12	67	306	14.850	12.265	41	204	12.243	27.511	372
BAS	39	120	530	43.031	40.281	105	320	6.240	25.219	97
CAL	53	244	680	59.106	55.579	218	439	15.638	28.392	1.706
CAM	118	433	1.528	137.426	125.755	417	1.284	41.746	140.573	2.523
EMI	2	5	19	1.447	1.065	6	30	100	3.115	79
FRI	2	8	46	433	379	5	41	83	2.148	113
LAZ	10	40	211	15.569	12.607	35	118	1.995	13.289	-200
LIG	5	14	25	1.154	981	16	37	402	1.963	74
LOM	3	7	24	1.225	790	7	25	36	2.086	55
MOL	14	49	148	14.250	12.555	48	136	2.182	12.205	490
PIE	7	36	84	4.260	3.782	55	102	1.401	5.859	89
PUG	48	264	820	58.296	53.433	198	522	11.518	53.982	899
SAR	18	52	177	17.925	16.615	52	148	3.337	17.401	421
SIC	59	213	578	46.240	42.973	197	453	7.876	36.031	509
TOS	4	201	53	1.526	1.282	201	73	487	7.401	236
UMB	2	5	18	766	657	5	9	205	1.206	32
VEN	4	8	32	2.257	1.891	8	14	354	3.300	269
SUD	361	1.382	4.767	391.124	359.457	1.276	3.506	100.779	341.314	7.219
CENTRO	23	78	230	10.775	8.888	97	249	2.377	18.472	676
NORD	16	246	282	17.860	14.545	241	200	2.687	21.897	68
TOTALE	400	1.706	5.279	419.760	382.890	1.614	3.955	105.843	381.682	7.963

Emerge come gli obiettivi perseguiti con la politica degli incentivi abbia influito sulle dinamiche occupazionali in misura inferiore a quanto previsto e atteso (74% ), a causa dei risultati riscontrati in alcune Regioni del Sud, ove la percentuale di occupati è rimasta assai lontana dalle originarie previsioni: Basilicata (60,4%), Puglia (63,7%), Calabria (64,6%), Abruzzo (66,6%). Ciò a differenza di quanto riscontrabile per le regioni del Nord, quali: Toscana (137%), Emilia Romagna (158%), Liguria (148%) Lombardia (104%). Il che porta a considerare come sulle politiche di incentivazione siano destinati ad incidere fenomeni strutturali senza arginare i quali gran parte delle risorse dedicate allo sviluppo restano senza soddisfacenti risposte.

I suesposti dati non danno invece contezza del rapporto fra investimenti previsti e investimenti realizzati, disponendo dei quali dati gli effetti delle politiche sarebbero meglio valutabili.

Altro aspetto è quello della efficacia e adeguatezza dei meccanismi procedurali rivolti a scelte equilibrate ed efficaci, ove il sostenuto livello del contenzioso con imprese inadempienti in termini di attuazione degli accordi induce ad una opportuna riflessione sulla tipologia delle ammissioni a finanziamento (sul punto si tornerà in seguito).

In ordine all'attività svolta nel 2007, per istruttorie, valutazione e controlli, l'Agenzia ha maturato corrispettivi pari a 6,8 milioni, di cui 1,7 per rimborso di spese legali. I ricavi connessi a tale attività (bilancio 2007), pari a 9,6 milioni, sono risultati inferiori del 27% rispetto a quelli realizzati nel 2006; circostanza questa da mettere in relazione con la flessione nell'operatività dell'anno di cui si è detto.

Il **Titolo II** del decreto legislativo 185/2000, specialmente rivolto al sostegno delle politiche occupazionali, promuove tre distinte misure di incentivazione: "lavoro autonomo", "microimpresa" e "franchising"; le quali offrono sostegno alla realizzazione di attività imprenditoriali da parte di disoccupati o persone in cerca di prima occupazione.

Oltre che per gli obiettivi generali, mirati a promuovere l'inserimento nel mondo del lavoro di soggetti privi di occupazione, gli strumenti di promozione dell'autoimpiego si caratterizzano per:

- la peculiarità degli strumenti agevolativi, con una stretta integrazione tra incentivi finanziari (contributi, a fondo perduto e agevolati, per gli investimenti e per le spese di gestione) e reali (servizi di assistenza tecnica in fase di realizzazione degli investimenti e di avvio delle iniziative);
- i supporti di informazione ed orientamento;



- la regionalizzazione delle misure agevolative tramite le società territoriali di Invitalia che assicurano la standardizzazione delle modalità operative e un più efficace raccordo con le realtà locali.

Anche questa misura ha risentito nel 2007 i medesimi condizionamenti già riferiti relativamente agli incentivi del Tit. I°.

Nel periodo in esame sono pervenute 11.633 domande di autoimpiego: 6.764 relative alla misura *Lavoro Autonomo*, 4.556 riguardanti *Microimpresa* e 313 *Franchising* (v. Tabella seguente) di cui solo 6.192 ammesse alla agevolazioni, con percentuale maggiore per la prima misura (50,95%) e minore per le altre due (40,19% e 29,38%). L'impatto occupazionale previsto è stato stimato complessivamente in 10.469 unità lavorative, distribuite in 4.573 unità relativamente a "Lavoro autonomo", 5.668 unità per "Microimpresa", 228 per "Franchising".

A fronte delle iniziative ammesse, sono stati complessivamente assunti impegni di spesa per 363,33 milioni, di cui 281,49 milioni per agevolazioni agli investimenti e 57,11 milioni per agevolazioni concesse a fondo perduto alle spese di gestione (v. Tabella seguente).

<b>LAVORO AUTONOMO - IMPEGNI DI SPESA</b> (dati in milioni di euro dal 01/01/2007 al 31/12/2007)				
	<b>agevolazioni agli investimenti</b>	<b>agevolazioni alla gestione</b>	<b>assistenza tecnica</b>	<b>totale impegni</b>
Centro Nord	7,00	1,87	1,36	10,23
Sud	70,07	17,78	12,95	102,17
<b>Totale</b>	<b>77,07</b>	<b>19,65</b>	<b>14,31</b>	<b>112,40</b>
<b>MACROIMPRESA - IMPEGNI DI SPESA</b> (dati in milioni di euro dal 01/01/2007 al 31/12/2007)				
	<b>agevolazioni agli investimenti</b>	<b>agevolazioni alla gestione</b>	<b>assistenza tecnica</b>	<b>totale impegni</b>
Centro Nord	43,99	12,06	2,00	58,05
Sud	151,13	21,05	6,51	178,69
<b>Totale</b>	<b>195,12</b>	<b>33,11</b>	<b>8,51</b>	<b>236,74</b>
<b>FRANCHISING - IMPEGNI DI SPESA</b> (dati in milioni di euro dal 01/01/2007 al 31/12/2007)				
	<b>agevolazioni agli investimenti</b>	<b>agevolazioni alla gestione</b>	<b>assistenza tecnica</b>	<b>totale impegni</b>
Centro Nord	3,69	1,63	0,15	5,46
Sud	5,72	2,72	0,28	8,72
<b>Totale</b>	<b>9,41</b>	<b>4,35</b>	<b>0,43</b>	<b>14,18</b>
<b>TOTALE AUTOIMPIEGO - IMPEGNI DI SPESA</b> (dati in milioni di euro dal 01/01/2007 al 31/12/2007)				
	<b>agevolazioni agli investimenti</b>	<b>agevolazioni alla gestione</b>	<b>assistenza tecnica</b>	<b>totale impegni</b>
Centro Nord	54,67	15,56	3,52	73,75
Sud	226,92	41,55	19,74	289,58
<b>Totale</b>	<b>281,59</b>	<b>57,11</b>	<b>23,26</b>	<b>363,33</b>

Quanto alle erogazioni, 312,2 milioni sono affluiti per agevolazione agli investimenti, 112,5 per contributi a fondo perduto per spese di gestione, 14,2 milioni per assistenza tecnica e gestionale a favore dei beneficiari (v. Tabella seguente).

<b>LAVORO AUTONOMO - EROGAZIONI DELLE AGEVOLAZIONI</b> (dati in milioni di euro dal 01/01/2007 al 31/12/2007)				
	<b>agevolazioni agli investimenti</b>	<b>agevolazioni alla gestione</b>	<b>assistenza tecnica</b>	<b>totale impegni</b>
Centro Nord	4,20	1,40	0,64	6,24
Sud	62,39	19,25	7,65	89,29
<b>Totale</b>	<b>66,59</b>	<b>20,65</b>	<b>8,29</b>	<b>95,53</b>
<b>MACROIMPRESA - EROGAZIONI DELLE AGEVOLAZIONI</b> (dati in milioni di euro dal 01/01/2007 al 31/12/2007)				
	<b>agevolazioni agli investimenti</b>	<b>agevolazioni alla gestione</b>	<b>assistenza tecnica</b>	<b>totale impegni</b>
Centro Nord	51,29	22,98	1,30	75,58
Sud	184,82	65,20	4,42	254,43
<b>Totale</b>	<b>236,11</b>	<b>88,18</b>	<b>5,72</b>	<b>330,01</b>
<b>FRANCHISING - EROGAZIONI DELLE AGEVOLAZIONI</b> (dati in milioni di euro dal 01/01/2007 al 31/12/2007)				
	<b>agevolazioni agli investimenti</b>	<b>agevolazioni alla gestione</b>	<b>assistenza tecnica</b>	<b>totale impegni</b>
Centro Nord	2,56	1,04	0,04	3,64
Sud	6,94	2,64	0,14	9,72
<b>Totale</b>	<b>9,50</b>	<b>3,68</b>	<b>0,18</b>	<b>13,36</b>
<b>TOTALE AUTOIMPIEGO - EROGAZIONI DELLE AGEVOLAZIONI</b> (dati in milioni di euro dal 01/01/2007 al 31/12/2007)				
	<b>agevolazioni agli investimenti</b>	<b>agevolazioni alla gestione</b>	<b>assistenza tecnica</b>	<b>totale impegni</b>
Centro Nord	58,05	25,42	1,99	85,46
Sud	254,15	87,09	12,21	353,45
<b>Totale</b>	<b>312,20</b>	<b>112,51</b>	<b>14,20</b>	<b>438,91</b>

A commento dei dati va osservato come sia sensibile la diminuzione delle domande (- 38%) mentre resta forte il ritardo negli impieghi di risorse sulla base dei meccanismi e delle procedure sin qui descritti.

Va infine segnalato come a partire dal 2009 la gestione delle misure agevolative previste dal Titolo II del d.lgs. 185/2000 è destinata a subire una nuova connotazione gestionale a seguito dell'uscita di parte delle società regionali dal perimetro del Gruppo Invitalia. Invero l'attuazione degli interventi in questione è avvenuta sin qui proprio tramite le predette società che, una volta cedute alle Regioni interessate, smettono di gravitare nell'ambito del gruppo Invitalia per

divenire soggetti terzi fuori del perimetro societario, conservando la titolarità della gestione degli interventi. Il che è conseguenza del nuovo impianto organizzativo approvato da parte del Consiglio di amministrazione (17.12.2008).

Alla dotazione finanziaria del Tit. II fanno capo altri due programmi di minore peso economico e strategico: Fertilità e Imprenditorialità femminile.

Per concludere sugli interventi descritti merita segnalazione il rilevante contenzioso istauratosi con riferimento ad agevolazioni risalenti ad anni passati, precedenti il 2004, a causa del mancato adempimento contrattuale da parte dei beneficiari ulteriore conferma di procedure a suo tempo inadeguate nella selezione di attori e programmi.

Va ricordato a riguardo che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ha approvato in data 5 novembre 2007 le linee guida per la gestione dei crediti in sofferenza ed in contenzioso, ai sensi dell'art. 10 della Convenzione 28 gennaio 2005. I crediti si riferiscono sia alle somme erogate in conto mutuo, sia a quelle erogate ad altro titolo ed assoggettate a provvedimento di revoca delle agevolazioni.

Le linee guida consentono all'Agenzia di accogliere eventuali proposte transattive formulate dalle società sottoposte a risoluzione del contratto di finanziamento e/o revoca delle agevolazioni.

La condizione per la possibile accettazione di una proposta transattiva è costituita da un'offerta della controparte/beneficiaria non inferiore al 50% dell'importo dovuto a titolo di finanziamento (comprensivo di capitale ed interessi).

Inoltre, al fine di poter sviluppare un calcolo di convenienza economica finalizzato ad una compiuta valutazione della proposta transattiva, è previsto che venga effettuata dalla società controllata SI Engineering una perizia estimativa giurata sui beni rientranti nel patrimonio aziendale della società beneficiaria. La perizia è finalizzata alla determinazione sia del valore di mercato dei beni aziendali, sia del presumibile valore di realizzo nel caso di esperimento di procedura fallimentare, nonché del valore del patrimonio netto rettificato aziendale.

La valutazione delle offerte viene sottoposta al vaglio del Comitato Interfunzionale di Valutazione dei Crediti (CdC), il quale esprime un parere al Consiglio di amministrazione sull'accogliibilità delle proposte transattive, la quale in ogni caso presuppone che l'offerta della controparte/beneficiaria sia superiore sia al valore di realizzo dei beni aziendali, sia al valore del patrimonio netto rettificato.

Sulla base dei descritti criteri sono state ammesse a transazione numerose proposte relative a crediti per agevolazioni concesse anche prima del '99 (anno di

costituzione di Sviluppo Italia) con conseguente rinuncia a oltre il 50% di quanto dovuto alla società dai beneficiari dei finanziamenti<sup>49</sup>.

A proposito del descritto fenomeno due aspetti meritano attenta considerazione.

Il primo aspetto riguarda le citate linee-guida ministeriali, a proposito delle quali va osservato che la prevista possibilità di rinuncia sino al 50% del credito vantato, rischia di costituire incentivo al mancato rispetto degli impegni assunti con la concessione del beneficio, anche da parte di imprese non in difficoltà. Di qui l'opportunità, segnalata dalla stessa Agenzia, di una adeguata rimodulazione delle predette linee guida valevole ad evitarne una eccessiva convenienza.

Altro profilo di maggior rilievo riguarda la congruità dei meccanismi procedurali seguiti in passato per la selezione e la concessione delle agevolazioni e dei controlli attivati, laddove il livello di contenzioso con imprese inadempienti, in termini di attuazione degli accordi, induce più di un interrogativo sulla correttezza delle procedure in passato seguite per le ammissioni a finanziamento, un terzo delle quali hanno interessato soggetti nei cui confronti sono in corso procedure di revoca. Un fenomeno che merita riflessione in quanto, seppure riferito a disfunzioni risalenti, lascia una pesante traccia nelle numerose indagini in corso presso la Procura della Repubblica su beneficiari nei cui confronti sarebbe risultata una utilizzazione dei contributi per finalità diverse da quelle consentite, mentre non minor peso assumono le iniziative delle Procure regionali di questa Corte con particolare riferimento alle omissioni di controlli dovuti e non esercitati in passato e alle presunte connivenze con i beneficiari delle agevolazioni.

Proprio ad ovviare alle indicate gravi anomalie e disfunzioni - specialmente ricorrenti con riguardo alle agevolazioni concesse ai sensi della legge 181/'89 e del d.lgs. 185/2000 - l'Agenzia ha ravvisato l'esigenza di una speciale collaborazione con la Guardia di finanza intesa ad ovviare tali gravi criticità. Il 10 settembre 2008 è stato siglato un protocollo di intesa avente ad oggetto la reciproca collaborazione sia per l'approfondimento dei requisiti di accesso dei beneficiari alle agevolazioni (v. Cap. V, par. 4), sia la tempestiva denuncia di eventuali fenomeni di malversazione o truffa ai danni dello Stato.

---

<sup>49</sup> Nel solo anno 2008 il CdA, ha accolto 47 transazioni con beneficiari risolti o revocati. A fronte di un credito complessivo dovuto all'Agenzia dai predetti beneficiari pari a circa 35 milioni (di cui 24 milioni dovuto da società risolte e 11 milioni società revocate), le transazioni perfezionate o in corso di perfezionamento prevedono il recupero di complessivi 17 milioni pari al 49,32% del credito complessivo. Sempre nel 2008 non sono state invece accolte dal CdA 22 proposte transattive, di cui 16 formulate da società risolte e 6 da società revocate, in relazione alle quali l'Agenzia vanta un credito complessivo di circa 30,9 milioni, per il cui recupero è prevista l'apertura di un contenzioso con le ditte interessate.

### 1.1.2. Gli incentivi a favore dei progetti di reindustrializzazione

La legge 181/’89 prevede speciali agevolazioni finalizzate a nuove iniziative imprenditoriali per incentivare progetti di reindustrializzazione e rilancio di aree industriali in crisi, in ogni caso valevoli a produrre nuova occupazione. I contributi a fondo perduto e i finanziamenti agevolati vengono concessi a condizione che l’Agenzia acquisisca una partecipazione temporanea di minoranza nel capitale sociale dell’impresa beneficiaria<sup>50</sup>, riscattabile nell’arco di cinque anni. L’intervento è regolato da appositi contratti che disciplinano partecipazione, regole di *corporate governance* e le modalità di *way out* obbligatoria<sup>51</sup>. Possono usufruire delle agevolazioni i progetti da realizzare nelle zone del territorio nazionale identificate come aree di crisi<sup>52</sup>.

Compete all’Agenzia la valutazione economica, finanziaria e tecnica dei progetti; valutazione che prevede due distinte fasi: di ammissibilità<sup>53</sup> e di istruttoria<sup>54</sup>. E’ prevista la revoca del contributo concesso, fra gli altri casi, qualora l’impresa non rispetti i termini stabiliti per la realizzazione dell’intervento, non realizzi il piano occupazionale, modifichi il piano produttivo o, infine ometta di rispettare ogni condizione prevista dal provvedimento di concessione.

Nel corso del 2007 l’attività ha riguardato: i) la “promozione imprenditoriale” che ha interessato oltre alle aree di crisi siderurgica anche le nuove aree di crisi settoriale individuate con delibera Cipe del 23/12/2003; ii) il sostegno finanziario di progetti a rilevante impatto sul territorio, promossi nell’ambito di interventi

---

<sup>50</sup> Soggetti beneficiari sono le imprese, anche di grande dimensione, costituite in forma di società di capitali finanziariamente sane. Le imprese di grandi dimensioni sono agevolabili solo se localizzate nelle aree soggette alla deroga di cui alla Carta degli Aiuti 2007-2013 approvata dalla UE.

<sup>51</sup> Nel periodo di permanenza nel capitale sociale l’Agenzia richiede tra l’altro: bilanci certificati, budget e report periodici sull’andamento della gestione. La cessione della partecipazione è obbligatoria e si realizza tramite l’acquisto a un prezzo determinato della quota dell’Agenzia non oltre 5 anni dall’ingresso.

<sup>52</sup> Limitatamente alle aree comprese nella nuova Carta degli aiuti a finalità regionale 2007-2013 approvata dall’UE il 28.11.2007, le agevolazioni sono concesse nel rispetto dei principi contenuti nel Reg CE 24.10.2006 n. 1628. Nelle aree non ricomprese, gli interventi agevolativi sono limitati alla concessione di aiuti alle PMI come disciplinati dal Reg. CE 70/2001 e successive modificazioni. Per gli investimenti al SUD è prevista la possibilità di ottenere un finanziamento agevolato della durata massima di 10 anni, in aggiunta al contributo a fondo perduto.

<sup>53</sup> L’ammissibilità del progetto alla fase istruttoria prevede l’emanazione di un parere positivo espresso dal Comitato di fattibilità istituito presso l’Agenzia, che si basa essenzialmente sui seguenti aspetti: la localizzazione, i requisiti del proponente; l’andamento del mercato di riferimento; la tipologia e l’ammontare dell’investimento; l’impatto occupazionale.

<sup>54</sup> L’istruttoria si basa essenzialmente sul Piano di impresa con riguardo ai seguenti aspetti: esame degli investimenti agevolabili; prospettive di mercato del settore cui l’iniziativa si riferisce; obiettivi economici attesi; coperture finanziarie; tempi e modalità di attuazione del progetto; livelli occupazionali attesi con la realizzazione dell’intervento.

concertati con la Pubblica Amministrazione (Accordo di Programma) e con il cofinanziamento delle singole regioni interessate.

Complessivamente, nel 2007, sono state ammesse alle agevolazioni n. 8 iniziative nelle aree di Acerra (1), Brindisi (3), Napoli (1) e Taranto (3) per un impegno complessivo di fondi pubblici pari a 49 milioni ed una ricaduta occupazionale di 369 nuovi posti di lavoro. Nell'anno non sono state accolte nuove domande di intervento per effetto di specifica direttiva impartita dal MISE in relazione all'attesa emissione della nuova carta degli aiuti a finalità regionale, approvata dalla UE solo a fine anno.

Al 31 dicembre 2007 il portafoglio partecipate ammonta a 14 iniziative di cui 11 operative, con impegni complessivi pari a circa 164 milioni con un'occupazione complessiva prevista a regime di 1.269 addetti (di cui 1.235 di nuova occupazione).

Invitalia detiene inoltre partecipazioni in 15 società, deliberate ed attuate ai sensi della Legge 181/89 anteriormente al 2000 (anno di costituzione di Sviluppo Italia), attualmente interessate da procedure concorsuali.

Nell'anno in esame sono state erogate risorse, a valere sui fondi di legge, per circa 1 milione per acquisizioni di partecipazioni, 26 milioni per contributi a fondo perduto e circa 25 milioni per finanziamenti.

## **1.2. Supporto alla competitività e alla pubblica amministrazione (Area Territorio)**

La società Invitalia gestisce commesse a sostegno della Pubblica Amministrazione centrale e locale aventi ad oggetto programmi, progetti e interventi finalizzati all'accrescimento della competitività dei territori anche attraverso la gestione di incubatori d'impresa. Si tratta di una molteplicità di attività progettuali, sostenute da accordi e/o convenzioni con Pubbliche Amministrazioni. Il seguente prospetto, riferito all'anno 2007, riassume le principali iniziative progettuali con riferimento ai ricavi per la società implicati dalla gestione e al valore della produzione riferibile ai singoli interventi (dati in migliaia di euro).

Commessa	Cliente	Ricavi	Lavori in corso	Valore della produzione
Reddito Cittadinanza	Regione Campania	7.266		7.266
APQ Regione Puglia	Ministero Economia e Finanze	2.612		2.612
Progr. Operativo Advisoring Studi Fattibilità	Ministero Sviluppo Economico - Dip. Politiche di Sviluppo e Coesione	1.852		1.852
Progr. Operativo Supporto Committenza Pubblica	Ministero Sviluppo Economico - Dip. Politiche di Sviluppo e Coesione	1.329		1.329
Programma Pluriennale Molise	Regione Molise	1.154		1.154
Governo e modelli riferimento Politiche di Sviluppo	Presidenza Consiglio Ministri - Dip. Funzione Pubblica	980		980
MIBAC	Ministero Beni e Attività Culturali	596		596
Poli Museali d'eccellenza nel Mezzogiorno	Ministero Beni e Attività Culturali	350		350
Innovazione negli Enti Locali	Presidenza Consiglio Ministri - Dip. Affari Regionali e Autonomie Locali		210	210
Programma Distretti Tecnologici fase 2	Ministero Istruzione, Università e Ricerca	206		206
Spinner	Consorzio Spinner	146		146
Competenza per esperienza	Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione		72	72
Transfer-east	Commissione Europea	62		62
I.O.M.	Aster S.Cons.p.A.	51		51
POSI PON ATAS	Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione		46	46
Programma Distretti Tecnologici fase 1	Ministero Istruzione, Università e Ricerca	30		30
IRE Sud	Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione		30	30
Cofinanziamento Calabria	Regione Calabria	19		19
Altre commesse		-1		-1
<b>ASA TERRITORIO</b>		<b>16.649</b>	<b>358</b>	<b>17.007</b>

I ricavi desumibili dal su riportato prospetto ascendono complessivamente a 16,6 milioni, oltre lavori in corso a fine esercizio per 358 mila euro; in totale 17,0 milioni.

Le commesse Reddito di Cittadinanza e Programma operativo per la Regione Puglia nel 2007 hanno assicurato i maggiori ricavi 7,3 milioni e 2,6 milioni, per di più incrementati rispetto al 2006 del 41% e del 54%. Da dire tuttavia che, mentre nel primo caso migliora nel 2007 anche il risultato netto (2,3 milioni a fronte di 1,6 milioni del 2006), nel caso del programma Regione Puglia i ricavi anche nel 2007, come già nel 2006, eguagliano i costi<sup>55</sup>.

Di seguito vengono fornite indicazioni sulle attività svolte nel 2007.

*A - Programma Reddito di Cittadinanza* - La Campania, con la legge regionale 19 febbraio 2004 n. 2 ha istituito in via sperimentale, per il periodo 2004-2008, il "Reddito di cittadinanza". La misura è finalizzata a garantire un sostegno finanziario ai cittadini residenti che versino in condizione di grave disagio e prevede l'attivazione di percorsi di accompagnamento per la fuoriuscita permanente dalla povertà. La Convenzione, sottoscritta tra la Regione Campania e l'Agenzia, prevede

<sup>55</sup> Il programma viene realizzato tramite la società regionale SI Puglia; pertanto ai ricavi corrispondono, nel passivo, i corrispettivi dovuti alla controllata.

che quest'ultima presti attività di assistenza tecnica al programma e gestisca la misura di accompagnamento denominata "Autoimpiego"<sup>56</sup>.

Per la realizzazione degli interventi, l'Agenzia si avvale del supporto della controllata Sviluppo Italia Campania. Nel 2007, la commessa ha conseguito ricavi per circa 7,3 milioni a fronte di costi pari a 5,3 milioni.

B - Attività operativa a favore della Regione Puglia - Nel 2007 sono proseguite le attività a valere sulle risorse individuate dall' "APQ Sviluppo Locale - Atto Integrativo", che assegna all'Agenzia il ruolo di soggetto attuatore dell'azione di sistema "Implementazione Programma Operativo - Supporto alla Committenza Pubblica per l'attuazione di interventi a sostegno dello sviluppo locale" per un valore di 7,2 M€ fino al 31.12.2008.

Nell'ambito dell'attività operativa a favore della Regione Puglia le misure di attuazione sono realizzate esclusivamente dalla controllata Sviluppo Italia Puglia, fatte salve le necessarie attività di coordinamento, gestione della commessa e collegamento istituzionale. I ricavi ammontano a circa 2,6 milioni e, come detto, vi corrispondono altrettanti costi.

C - Programma Operativo "Advisoring e supporto tecnico per lo sviluppo progettuale degli Studi di Fattibilità" - Il Programma, riconducibile alla delibera Cipe 7/2006, costituisce l'evoluzione della precedente delibera CIPE 130/02. Gli interventi sono attualmente regolati dalla Convenzione con il MISE del 22 dicembre 2006 che disciplina aspetti operativi e finanziari.

L'Agenzia agisce come partner tecnico delle amministrazioni centrali, regionali e locali nelle attività di programmazione, progettazione operativa e valutazione di fattibilità di investimenti pubblici, puntando a trasferire alle stesse amministrazioni competenze, esperienze, metodologie e strumenti operativi idonei ad accrescerne le autonome capacità decisionali e progettuali nell'ambito degli investimenti pubblici. Il P.O. ha una dotazione finanziaria complessiva di 14,3 milioni (12,6 assegnati dalla Del. Cipe n. 7/06 e 1,7 rivenienti dal precedente P.O.).

---

<sup>56</sup> Nel 2007, l'assistenza tecnica dell'Agenzia si è caratterizzata per la realizzazione delle seguenti attività: supporto agli ambiti territoriali nel processo di riconferma dei beneficiari; attuazione dell'Autoimpiego; implementazione del sito web pubblico relativo al progetto; integrazione del "Portale Gestionale RDC" e realizzazione del Gestionale "Autoimpiego"; progettazione di un sistema web per la gestione dell'utenza dei servizi sociali in Campania; predisposizione di una Mappa delle Opportunità Sociali ed avvio dell'attività di rilevazione e valorizzazione delle *best practice* in campo sociale.