

diversità dei comparti di riferimento⁹³. Sempre con riguardo all'attuazione del DL n. 181/2006, sono emerse difficoltà operative relative alla scarsa accettazione ed utilizzazione, anche per difficoltà logistiche e operative, della figura dell'“avvalimento” del personale (ma anche delle risorse economiche e materiali), sulla cui concreta idoneità funzionale erano già state espresse dalla Corte talune perplessità nella scorsa relazione. Vanno anche ricordati i principi espressi con riguardo alle modalità di esercizio del coordinamento interdipartimentale⁹⁴.

In definitiva, nella mutevole configurazione organizzativa, appare significativo l'esercizio di compiti di impulso, di monitoraggio e di conoscenza della azione amministrativa, che risulta oggi maggiormente articolata alla luce della evoluzione complessiva dell'ordinamento⁹⁵. In tal senso, la stessa architettura contabile, nell'evidenziare tali aspetti, consente utili approfondimenti, che vanno a riverberarsi in una più ampia rivisitazione, per missioni e programmi, della generale cornice di bilancio⁹⁶.

5. I Fondi di rotazione

5.1. Premessa

5.1.1. Gli articoli 23 e 24 della legge n. 559 del 1993⁹⁷ hanno previsto un referto annuale della Corte dei conti al Parlamento sull'attività svolta dagli organismi che gestiscono al di fuori del bilancio dello Stato Fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte dal bilancio stesso (art. 23) e sull'andamento e sui risultati delle gestioni fuori bilancio (art. 24), cui appartengono anche i Fondi di rotazione gestiti direttamente dalle Amministrazioni interessate ed ai quali per legge si applicano le norme relative alle gestioni fuori bilancio (legge n. 1041 del 1971).

⁹³ Cfr. la relazione resa nel dicembre 2007 dalla struttura prevista dall'art. 40 del dl 262/2006 per seguire la fase di transizione dell'assetto istituzionale conseguente all'applicazione del DL 18 maggio 2006.

⁹⁴ La Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato (I° Collegio Del. n. 7/2007/P del 21 settembre 2007) ha ricusato il visto al decreto di istituzione (ai sensi dell'art. 7, comma 4 bis, del decreto legislativo n. 303 del 1999) di una *Unità di coordinamento interdipartimentale* operante nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Va poi segnalato che nel programma dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello Stato nell'anno 2008 (Deliberazione n. 1/2008/G), una apposita indagine è prevista in ordine alle “Strutture di missione”.

⁹⁵ Cfr. quanto esposto nel successivo cap. VI.

⁹⁶ Sintomatici di tali problematiche risultano i “fondi a destinazione vincolata”, in parte riferibili anche alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che richiedono ulteriore approfondimento, sia con riguardo alla complessità del quadro attuativo dei principi costituzionali, che dei profili più propriamente procedurali, alla luce della costante giurisprudenza costituzionale (cfr. capitolo dedicato all'Ordinamento contabile).

⁹⁷ Legge 23 dicembre 1993, n. 559.

La legge finanziaria 2003 (art. 93, comma 2) ha soppresso tutte le gestioni fuori bilancio ad eccezione di quelle fattispecie per le quali permangono le caratteristiche proprie dei Fondi di rotazione. Il legislatore, mentre ha voluto limitare il fenomeno delle gestioni fuori bilancio, che nel tempo avevano assunto una ampiezza non giustificata dalle reali necessità dell'Amministrazione dello Stato, ha dimostrato di privilegiare i Fondi di rotazione, costituiti per facilitare l'accesso al credito di categorie di soggetti che svolgono un'attività economica ritenuta meritevole di sostegno. Le disponibilità pubbliche sono utilizzate per l'erogazione di finanziamenti, i cui rimborsi confluiscono al Fondo, andando a costituire le risorse per nuove operazioni. Nulla peraltro è stato innovato per quanto attiene alla rendicontazione dei Fondi rotativi, che rimane regolamentata dalle leggi n. 1041 del 1971⁹⁸ e n. 559 de 1993.

Nella medesima sede normativa, con l'art. 72 si è inteso limitare le ipotesi di contributi a fondo perduto per ridurre l'impatto sulla finanza pubblica dei contributi alla produzione ed agli investimenti e, nel contempo, responsabilizzare maggiormente le imprese anche attraverso un graduale mutamento da un sistema di contributi in conto capitale ad un sistema di finanziamenti in parte pubblico, da restituire, ed in parte bancario. In questa linea si è mossa la legge finanziaria 2005⁹⁹ che ha istituito uno specifico fondo rotativo per il sostegno alle imprese presso la Cassa Depositi e Prestiti, che finanzia diverse leggi di incentivazione. In coerenza con il processo di riforma degli incentivi, il decreto legge n. 35 del 2005¹⁰⁰, art. 8, con riferimento alla concessione delle agevolazioni per investimenti in attività produttive di cui alla legge n. 488 del 1992¹⁰¹, ha tra l'altro previsto che i contributi in conto capitale non possano superare il finanziamento con capitale di credito, composto, per pari importo, da un finanziamento pubblico agevolato attraverso il Fondo di rotazione e da un finanziamento bancario ordinario a tasso di mercato.

I commi 38 e 39 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006¹⁰², per contrastare il fenomeno non raro del ridotto utilizzo di somme a disposizione dei Fondi di rotazione, segnalato anche dalla Corte nelle precedenti relazioni, hanno disposto il prelievo del 60 per cento delle risorse immobilizzate da più di un anno, recuperandole al bilancio dello Stato. Nel 2006 sono stati effettuati prelievi dal Fondo di rotazione per lo sviluppo in agricoltura e dal Fondo per il settore bieticolo-saccarifero, mentre nel 2007 non vi sono stati ulteriori prelievi.

⁹⁸ Legge 25 novembre 1971, n. 1041.

⁹⁹ Legge 30 dicembre 2004, n. 311.

¹⁰⁰ Decreto legge. 14 marzo 2005 n. 35.

¹⁰¹ Legge 19 dicembre 1992, n. 488.

¹⁰² Legge 23 dicembre 2005, n. 266.

5.1.2. La Corte, in sede di relazione sull'esercizio 2006, in merito al permanere di somme non utilizzate, sollecitava un approfondimento riguardo al Fondo di rotazione istituito dall'art. 91 della legge finanziaria 2003¹⁰³ con uno stanziamento di 10 milioni destinato al finanziamento dei progetti presentati da datori di lavoro che realizzano nei luoghi di lavoro asili nido. Fondo mai operativo in quanto, nelle more dell'erogazione dei benefici, era intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 320 del 2004, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del richiamato art. 91 per contrasto con gli artt. 117, terzo comma e 119 della Costituzione. Nonostante fossero trascorsi due esercizi finanziari dalla sentenza richiamata, le somme erano state mantenute a residui nel bilancio del Ministero della solidarietà sociale, ancorché gli interventi non fossero più realizzabili. Il DL n. 147 del 2007¹⁰⁴, che ha previsto interventi urgenti per l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2007-2008, ha destinato l'autorizzazione di spesa al finanziamento di progetti per l'ampliamento dell'offerta formativa rivolta a bambini dai 24 ai 36 mesi di età.

A parte questo intervento, nel 2007 si sono consolidate alcune situazioni di somme in bilancio non utilizzate ovvero scarsamente movimentate. Si segnalano in particolare le seguenti fattispecie.

Nonostante la soppressione del Fondo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio delle medie e grandi imprese, per effetto della legge finanziaria 2007¹⁰⁵ (gestito dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A., ex Sviluppo Italia), che ne ha disposto il trasferimento delle risorse al nuovo Fondo (non rotativo) per la finanza di impresa, sul conto corrente infruttifero acceso presso la tesoreria centrale dello Stato, si trovano ancora i 53 milioni della dotazione del Fondo rotativo, mentre non sono ancora riaffluiti i 12 milioni trasferiti al conto corrente dedicato al Fondo presso il Banco Desio nel 2005 per interventi coerenti con le finalità del Fondo stesso. Risorse anch'esse non utilizzate.

Non sono stati movimentati, nell'esercizio in esame, il Fondo per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse, gestito dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (per le motivazioni v. *infra* paragrafo 5.5.2.), ed il Fondo per la demolizione delle opere abusive, gestito dalla Cassa Depositi e

¹⁰³ Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

¹⁰⁴ Decreto legge 5 settembre 2007, n. 147.

¹⁰⁵ Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Prestiti S.p.A.. In questo secondo caso lo scarso interesse dimostrato sino ad oggi dai Comuni appare doversi ricondurre, almeno in parte, alle resistenze delle comunità locali verso interventi di demolizione. Un diverso atteggiamento delle Amministrazioni locali sta facendosi strada anche per gli interventi in questo settore da parte dell'autorità giudiziaria.

Gli andamenti del Fondo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato di programmi di penetrazione commerciale e del Fondo istituito per la concessione di agevolazioni alle imprese a fronte di spese sostenute per la partecipazione a gare internazionali, gestiti dalla SIMEST S.p.A., confermano una progressiva riduzione delle domande; tale perdita di interesse da parte delle imprese richiede un approfondimento volto a valutare l'attuale adeguatezza di questi strumenti di sostegno al composito mondo delle imprese.

Il Fondo destinato a finanziare interventi di formazione e riqualificazione per l'incremento dei livelli occupazionali presenta ogni anno non irrilevanti avanzi di gestione che, in parte, sono da ricondurre a ritardi delle Regioni nell'utilizzo delle somme trasferite dal bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e non utilizzate nei tempi previsti. Tale fenomeno potrebbe determinare problemi nei riguardi della Comunità Europea in quanto parte dei trasferimenti sono di provenienza comunitaria.

5.1.3. Tale sintetica ricognizione pone in evidenza alcune criticità del sistema di sostegno alle imprese attraverso la concessione di agevolazioni che utilizzano lo strumento dei Fondi di rotazione che, in taluni casi, ove si consideri il ridotto interesse da parte delle imprese, non appaiono più corrispondere in modo soddisfacente alle esigenze ed alle finalità per le quali sono stati previsti.

Anche in considerazione della particolare congiuntura che richiede una ponderazione attenta tra l'obiettivo finale strategico da perseguire, la crescita del nostro sistema produttivo, gli obiettivi individuati dalle singole leggi di sostegno e le risorse limitate a disposizione, è necessario un attento monitoraggio dell'efficacia dei flussi di spesa che riconsideri la qualità dei risultati ottenuti e superi la mera gestione dell'esistente in un'ottica che consideri unitariamente l'insieme degli strumenti di sostegno, siano essi contributi a fondo perduto ovvero finanziamenti solo in parte pubblici.

Inoltre, il complesso normativo che disciplina gli interventi di sostegno è caratterizzato da un elevato numero di disposizioni che spesso si sovrappongono al di fuori di una organica visione di insieme, dando vita a norme il più delle volte prive di coordinamento, che

trasferiscono quote di risorse da un Fondo ad un altro con una talvolta incongrua frammentazione degli interventi ed incrementano i soggetti gestori anche per lo svolgimento di attività sostanzialmente analoghe.

Alle modifiche legislative che si succedono non corrisponde la necessaria azione di armonizzazione con le norme vigenti, con ricadute negative anche sulla tempestività delle procedure di concessione.

Un discorso a parte richiede l'esame degli interventi nel settore della ricerca scientifica e tecnologica¹⁰⁶, nel cui ambito operano per interventi sostanzialmente analoghi i Ministeri dell'università e della ricerca e dello sviluppo economico e la Cassa Depositi e Prestiti. La legge finanziaria 2005, art. 1, comma 354 ha istituito presso la "Cassa" un Fondo rotativo con uno stanziamento di 6 miliardi alimentato dal risparmio postale, finalizzato alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati da destinare ad interventi previsti da leggi agevolative già in vigore; leggi che sono altresì alla base di analoghi interventi di sostegno direttamente amministrati attraverso appositi Fondi di rotazione (Fondo agevolazioni alla ricerca, Fondo per l'innovazione tecnologica) dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero dell'università e della ricerca.

Questa che appare una duplicazione di strumenti di sostegno e di soggetti gestori - la "Cassa" finanzia progetti proposti dalle Amministrazioni stesse - trova ragione nel ricorso al risparmio postale per la necessaria provvista, che consente di non gravare con ulteriori spese sui saldi di finanza pubblica.

Nella relazione sul precedente esercizio finanziario si è data notizia dell'istituzione presso le rappresentanze diplomatiche, con la legge finanziaria 2007¹⁰⁷, di un Fondo speciale destinato a finanziare la manutenzione degli immobili, i contratti di servizio di durata limitata con agenzie di lavoro interinale ed attività di studio su iniziativa degli uffici diplomatici e consolari. Il Fondo si finanzia con somme derivanti da atti di liberalità o da sponsorizzazioni.

La Corte si era riservata di valutare la natura del Fondo dopo l'approvazione del decreto che doveva disciplinarne le modalità di funzionamento e di rendicontazione. Il DM 5 ottobre 2007 ha individuato una particolare tipologia di gestione in parte assimilabile alla gestione dei

¹⁰⁶ Il Fondo speciale rotativo per la ricerca applicata è stato istituito dalla legge n. 1089 del 1968. In materia sono poi intervenuti i seguenti provvedimenti: leggi n. 46 del 1982, n. 488 del 1992, il d.lgs. n. 297 del 1999, la legge n. 296 del 2006, il DL n. 81 del 2007, il DL n. 159 del 2007, la legge finanziaria 2008.

¹⁰⁷ Articolo 1, comma 1318.

Conti Correnti Valuta Tesoro (CCVT). L'ufficio all'estero entro il 31 marzo ed il 30 settembre di ciascun anno, successivamente all'attivazione del Fondo da parte dell'Amministrazione centrale e l'apertura di conto corrente, comunica agli uffici centrali il controvalore in euro delle somme introitate attraverso donazioni e liberalità o contratti di sponsorizzazione. L'Amministrazione centrale chiede alla Ragioneria generale dello Stato di apportare negli stati di previsione dell'entrata e della spesa le corrispondenti variazioni e provvede al versamento sul capitolo dello stato di previsione dell'entrata dell'importo pari alla variazione di bilancio effettuata.

Attraverso questa procedura agli uffici all'estero è riconosciuta la pertinenza esclusiva delle somme, delle quali hanno la tempestiva disponibilità attraverso un'apposita contabilità. Entro il 31 gennaio dell'anno successivo devono presentare idonea rendicontazione per l'approvazione della gestione annuale del Fondo.

Con riferimento alle osservazioni formulate in sede di relazione sull'esercizio 2006 relativamente alle iniziative di sostegno all'imprenditoria cinematografica, oggetto negli ultimi anni di una profonda riforma normativa volta a semplificare le modalità di erogazione dei finanziamenti con l'istituzione di un Fondo unico per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche cinematografiche, si sottolinea che il Ministero per i beni e le attività culturali ha convenuto sulla natura rotativa del Fondo, nonostante il riferimento lessicale degli ultimi interventi normativi alla concessione di contributi anziché di finanziamenti. La Corte aveva espresso dubbi che tale modifica terminologica avesse cambiato nella sostanza la natura del Fondo, atteso che l'attuale articolo 13 del d.lgs. n. 28 del 2004, al comma 4 mantiene la previsione della restituzione delle somme erogate, prevedendo solo come ipotesi residuale, in caso di rientri parziali ovvero totalmente mancanti, l'attribuzione dei diritti di sfruttamento dei *film* allo Stato. In considerazione del permanere dell'obbligo a carico dei beneficiari della restituzione totale da parte delle imprese beneficiarie delle somme percepite, in relazione agli incassi effettuati dall'opera filmica, il Ministero ha comunicato di concordare con le richiamate valutazioni (v. paragrafo 5.9.1.).

L'art. 15, comma 6, del DL n. 81 del 2007¹⁰⁸, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Fondo di rotazione per il credito ai giovani per il finanziamento di iniziative a carattere nazionale volte a favorire l'accesso al credito dei giovani di età compresa tra i diciotto e i quaranta anni, attraverso il rilascio di garanzie dirette, anche fideiussorie, alle

¹⁰⁸ DL 2 luglio 2007, n. 81.

Banche ed agli intermediari finanziari. La dotazione di 10 milioni per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 è tratta dalle risorse del Fondo per le politiche giovani. Non risulta sia stato ancora emanato il decreto, di natura non regolamentare, che deve disciplinare i criteri e le modalità di organizzazione e di funzionamento del Fondo in parola.

La legge finanziaria 2008, oltre a disporre incrementi alle disponibilità di taluni Fondi (Fondo per la demolizione delle opere abusive, v. paragrafo 5.5.4.) e riduzioni per altri (fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, v. paragrafo 5.5.8.), ha autorizzato il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ad attivare Fondi di rotazione, che possono utilizzare le risorse del nuovo Fondo istituito per la promozione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica attraverso il controllo e la riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti, nonché la promozione della produzione di energia elettrica dal solare termodinamico. Sulle eventuali iniziative che verranno assunte dall'Amministrazione, si riferirà nella prossima relazione al Parlamento.

5.1.4. Da ultimo, si deve aggiungere che un intervento di razionalizzazione del complesso quadro normativo di sostegno alle imprese deve essere accompagnato da un'analisi degli effetti degli strumenti di aiuto pubblico in termini di crescita del sistema produttivo. Ciò presuppone il possesso di elementi di conoscenza che superano il ristretto ambito temporale dei singoli esercizi finanziari e richiede, in particolare da parte delle Amministrazioni, una costante attività di monitoraggio e di analisi che deve stabilmente implementare un circuito di informazioni che metta in relazione il sistema degli aiuti pubblici con il grado di sviluppo dei singoli settori di intervento.

Dalle relazioni trasmesse dai soggetti che gestiscono i Fondi di rotazione o che svolgono su quest'ultimi attività di vigilanza, non è dato ricavare questi elementi informativi. E' soprattutto sulle Amministrazioni pubbliche che grava quest'onere, che va ben oltre il mero controllo contabile degli andamenti delle singole gestioni. Alla mera verifica delle regolarità formali deve pertanto sostituirsi una più efficace e significativa attività di analisi.

5.1.5. Come osservato nei paragrafi precedenti, le leggi che disciplinano i diversi Fondi rotativi sono frequentemente oggetto di interventi normativi, che ne modificano l'operatività estendendo ovvero riducendo gli ambiti di intervento ed in ragione di ciò implementano o riducono le disponibilità, trasferendo risorse verso altri interventi agevolativi. Non è raro che un Fondo rotativo sia gestito con sottoconti, che interessano settori produttivi non omogenei.

Da ciò la difficoltà di distinguere i Fondi di rotazione per settori di intervento, con classificazioni che diano conto con immediatezza delle tipologie di soggetti destinatari delle agevolazioni e degli obiettivi di sostegno che con le agevolazioni medesime si intende perseguire.

Ciò nonostante, in questa sede, si è cercato di individuare i principali settori di intervento nei quali operano i Fondi di rotazione, ricorrendo in taluni casi alla valutazione dell'aspetto prevalente che caratterizza il singolo Fondo:

1. sostegno agli investimenti e all'internazionalizzazione delle imprese;
2. sostegno alle iniziative di formazione e riqualificazione;
3. sostegno all'innovazione ed alla ricerca scientifica;
4. misure per la riduzione degli squilibri territoriali;
5. sostegno all'agricoltura ed alla pesca;
6. sostegno ai Paesi in via di sviluppo;
7. sostegno alla ricostruzione ed allo sviluppo dei Balcani;
8. sostegno all'imprenditoria cinematografica.

5.2. Sostegno agli investimenti ed internazionalizzazione delle imprese

5.2.1. Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato - SIMEST S.p.A.

Con d.lgs. n. 143 del 1998¹⁰⁹, a decorrere dal 1° gennaio 1999, è stata attribuita alla SIMEST S.p.A. - Società Italiana per le Imprese all'Estero - la gestione di diversi interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed alla internazionalizzazione del sistema produttivo italiano che, in precedenza, era stata affidata al Mediocredito Centrale¹¹⁰. L'attività riguarda la

¹⁰⁹ D.lgs. 31 marzo 1998, n. 143, che ha disposto misure di riordino e razionalizzazione degli strumenti di supporto pubblico alle imprese per le loro attività sull'estero. L'art. 25 del decreto aveva previsto, oltre al trasferimento dei Fondi e delle disponibilità finanziarie, anche il passaggio alla SIMEST S.p.A. delle risorse e del personale impiegato per la gestione degli interventi trasferiti.

¹¹⁰ Legge 21 marzo 2001, n. 84, recante "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica". Oltre al Fondo rotativo di cui all'art. 2 della legge n. 394 del 1981, l'attività riguarda anche la concessione di contributi a valere sul Fondo di cui all'art. 3 della legge n. 295 del 1973 per operazioni di credito all'esportazione (d.lgs. n. 143 del 1998, capo II – *ex lege* n. 227 del 1977) e per investimenti in imprese all'estero (legge n. 100 del 1990, art. 4 e legge n. 317 del 1991, art. 14). La gestione degli

concessione di contributi per il pagamento degli interessi, a valere sul Fondo previsto dall'art. 3 della legge n. 295 del 1973, e la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a valere sul Fondo di rotazione ex art. 2, del DL n. 251 del 1981, poi convertito in legge n. 394 del 1981.

** Fondo per la concessione di contributi per il pagamento degli interessi, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 295 del 1973.*

Le risorse del Fondo sono destinate alla concessione di contributi a fronte di operazioni di finanziamento di crediti all'esportazione, riguardanti forniture di origine italiana di macchinari, impianti, studi, progettazioni e lavori e relativi servizi, interventi previsti dal d.lgs. n. 143 del 1998¹¹¹, per i crediti all'esportazione; alla concessione di contributi alle imprese italiane a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero partecipate da SIMEST¹¹², in Paesi non appartenenti all'UE; alla concessione di contributi alle imprese localizzate nel Triveneto a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero, in Paesi dell'Europa centrale e orientale, partecipate da FINEST¹¹³.

Il Fondo ha natura mista, in quanto accompagna la concessione di crediti all'esportazione alla concessione di contributi. Peraltro, con riferimento agli interventi previsti dalla legge n. 143 del 1998, la natura rotativa della gestione nasce dalle particolari modalità con cui opera. Al fine di stabilizzare i tassi di interesse nei crediti all'esportazione, agli acquirenti esteri di beni e servizi italiani sono concessi finanziamenti a medio/lungo termine al tasso fisso *Commercial Interest Reference Rate* (CIRR), stabilito dall'OCSE, a fronte di una raccolta delle Banche finanziatrici a tasso variabile. Quando il primo è superiore al secondo, il Fondo, semestralmente e per tutta la durata dei finanziamenti, concede contributi agli interessi pari alla differenza tra il costo variabile della raccolta ed il tasso fisso CIRR. Quando il tasso fisso è superiore, incassa la differenza, destinando i differenziali per la concessione di ulteriori interventi. L'operatività, di conseguenza, è condizionata in modo determinante dall'andamento dei differenziali.

Negli anni 2003/2004 i differenziali sono stati favorevoli al Fondo (194,8 milioni a favore a fronte di 137,9 a carico nel 2003; 195,8 milioni a fronte di 143,8 a carico nel 2004), mentre

interventi è disciplinata da due convenzioni, stipulate il 16 ottobre 1998, relative al Fondo *ex lege* n. 295 del 1973 ed al Fondo *ex lege* n. 394 del 1981.

¹¹¹ D.lgs. 31 marzo 1998, n. 143.

¹¹² Legge 24 aprile 1990, n. 100.

¹¹³ Legge 9 gennaio 1991, n. 19.

dal 2005 ad oggi sono stati sempre più marcatamente a carico del Fondo (103,5 milioni a favore a fronte di 145,3 a carico nel 2005; 25 milioni a fronte di 129,1 nel 2006; 5,7 milioni a fronte di 160,9 milioni nel 2007).

Come si può osservare, la mancanza di obbligatorietà della restituzione dei finanziamenti a carico dei beneficiari, i rientri condizionati esclusivamente da fattori esterni quali gli andamenti dei tassi sui mercati internazionali configurano un'ipotesi di Fondo rotativo più formale che sostanziale. Appare pertanto opportuno un approfondimento che ne valuti la reale natura ed in tal senso si richiama l'attenzione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Per completezza di informazioni si sottolinea che la legge finanziaria 2007, in applicazione dell'art. 46, comma 5 della legge n. 448 del 2001, di istituzione presso ciascun ministero di un Fondo per gli investimenti, ha disposto la confluenza nel Fondo unico per gli investimenti delle risorse destinate al Fondo "295", per la loro successiva destinazione, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Successivamente, la legge finanziaria 2008, all'art. 3, comma 33, ha abrogato il Fondo unico per gli investimenti ed ha disposto l'assegnazione delle risorse alle autorizzazioni legislative che erano confluite nel Fondo medesimo.

In precedenza, le Commissioni parlamentari avevano espresso (attraverso il silenzio-assenso) parere favorevole al riparto in favore del Fondo "295" a condizione che il Governo definisse i criteri guida generali di valutazione che la SIMEST avrebbe dovuto seguire al momento dell'assegnazione degli incentivi, e che fosse prevista una rendicontazione degli impegni assunti, che evidenziasse le assegnazioni effettuate e le eventuali discrepanze con i criteri guida adottati.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha rappresentato che il Fondo è regolato da norme internazionali, comunitarie e nazionali, che presentano un carattere più stringente delle linee guida richieste dalla Commissione parlamentare, norme che devono essere indicate nel rendiconto annuale.

La relazione trasmessa dalla SIMEST dà conto del complesso quadro normativo di riferimento

Attraverso il c.d. "intervento di stabilizzazione del tasso" la SIMEST corrisponde alla Banca che ha finanziato il committente estero il differenziale tra il tasso variabile nella misura ritenuta congrua ed il tasso fisso CIRR, quando il tasso variabile è superiore al tasso fisso. In caso contrario, la Banca corrisponde il differenziale alla SIMEST.

Di norma, questo programma è utilizzato per operazioni di rilevante importo (oltre i 10 milioni) e con una durata media che eccede i sette anni, per la fornitura di impianti, infrastrutture e mezzi di trasporto. Generalmente, queste operazioni hanno come presupposto l'intervento assicurativo della SACE.

La circostanza che questo intervento interessa un numero limitato di forniture di importo molto elevato, l'approvazione di una singola operazione influenza notevolmente il livello annuo di operatività del Fondo¹¹⁴.

Nel 2007, sono state accolte 118 operazioni a fronte delle 123 dell'anno precedente. L'importo del credito all'esportazione assistito dai programmi SIMEST è diminuito del 28 per cento in termini di credito capitale assistito (dai 3,7 milioni del 2006 ai 2,6). Le erogazioni per smobilitazioni a tasso fisso sono state pari a 114 milioni, a circa 28 milioni per operazioni a tasso variabile; le entrate hanno raggiunto gli 11,4 milioni.

** Fondo di rotazione per la concessione di finanziamento a tasso agevolato si sensi dell'art. 2, della legge n. 394 del 1981*

Il Fondo in esame è destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato per interventi in Paesi non appartenenti alla UE ed è alimentato dai rientri a fronte dei finanziamenti erogati e da assegnazioni a carico del bilancio dello Stato. I finanziamenti a tasso agevolato sono concessi a sostegno di imprese italiane: A) per la realizzazione di programmi di penetrazione commerciale in Paesi non appartenenti all'Unione Europea (legge n. 394 del 1981, art. 2); B) a fronte di spese per la partecipazione a gare internazionali in Paesi non appartenenti all'UE (legge n. 304 del 1990, art. 3); C) a sostegno di spese relative a studi di prefattibilità e fattibilità connessi all'aggiudicazione di commesse, il cui corrispettivo è costituito in tutto o in parte dal diritto di gestire l'opera, nonché delle spese relative a studi di fattibilità e a programmi di assistenza tecnica collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero in Paesi non appartenenti all'UE (d.lgs. n. 143 del 1998, art. 22, comma 5). I Fondi di cui alle lettere B) e C) sono sottoconti del Fondo di cui alla legge n. 394 del 1981.

¹¹⁴ Nel 1999 l'approvazione dell'intervento sul finanziamento di 1.146,3 milioni per il progetto del gasdotto dalla Russia alla Turchia, ha determinato nel 2000 volumi, con riferimento al comparto dei beni d'investimento, difficilmente uguagliabili. Ha ripreso a crescere il comparto della cantieristica dopo la revisione dell'accordo navi in sede OCSE. Il gruppo Fincantieri si avvale degli interventi SIMEST e SACE soprattutto per le navi da crociera ed i traghetti. I volumi di intervento sono, pertanto, determinati dalle scelte di pochi operatori e dalla capacità della SACE di assumere esposizioni verso un singolo debitore.

Nel corso dell'anno di riferimento sono intervenute alcune innovazioni¹¹⁵ che hanno contribuito a confermare quella contrazione delle attività già avviata dal 2005. In particolare, la SIMEST S.p.A. ha segnalato che influiscono negativamente le difficoltà che incontrano le imprese nel reperire le necessarie garanzie ed il “contenuto agevolativo degli interventi, ancora troppo esiguo nonostante l'aumento del tasso di riferimento”. La media annua dei tassi di riferimenti, ai quali si rapportano i tassi agevolati, è cresciuta dal 3,90 del 2006 al 4,78 del 2007.

L'ingresso nella UE della Bulgaria e soprattutto della Romania ha contribuito al consolidamento del *trend* discendente. Il numero di domande di finanziamento accolte è passato da 156 a 103 (-34 per cento) ed il relativo importo da 121,6 ad 88,3 milioni (-27 per cento).

Sul fronte delle garanzie, è stato sottolineato il ruolo marginale delle assicurazioni, la riduzione degli spazi di disponibilità dei confidi e le difficoltà incontrate per la sottoscrizione di convenzioni con gli intermediari finanziari.

Un aspetto positivo della relazione della SIMEST S.p.A. riguarda l'attività di monitoraggio *in loco* dei programmi di penetrazione commerciale finanziati, attività che, come osservato nelle premesse, è spesso assente. Gli esiti dei controlli hanno consentito di esprimere giudizi positivi per quasi tutte le iniziative.

Il Fondo viene rendicontato con un unico documento, che fornisce i dati complessivi afferenti anche ai sottoconti. Al 31 dicembre 2007 le disponibilità sono pari a 810,6 milioni, i rientri per quote capitale ammontano a 77,5 milioni, i finanziamenti accreditati alle imprese a circa 46 milioni, di cui circa 42 per agevolazioni concesse ai sensi della legge n. 394 e 4 milioni per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica ex d.lgs. n. 143.

Il settore del contenzioso presenta 150 procedimenti giudiziali in corso, di cui cento per finanziamenti a tasso agevolato a favore di programmi di penetrazione commerciale, due per operazioni ai sensi della legge n. 304 (gare internazionali) e sei per interventi che si riferiscono contemporaneamente alla legge n.394 del 1981 ed al d.lgs. n. 143 del 1998, art. 22.

¹¹⁵ che hanno riguardato, in particolare, un'estensione dei settori destinatari dei benefici (sono esclusi solo i settori indicati dall'art. 1, comma 1, del regolamento C.E. n. 1998 del 2006 “*de minimis*”); l'importo complessivo *de minimis* concesso ad una medesima impresa non può superare i 200 mila euro nell'arco di tre esercizi finanziari; sono finanziabili i programmi che prevedono esclusivamente un Paese di destinazione nel quale è realizzata una struttura permanente le cui spese di funzionamento sono considerate ammissibili; le merci in deposito e i campionamenti sono finanziabili se inviati in regime di temporanea esportazione; la Garanzia Integrativa e Sussidiaria - GIS, di cui alla legge n. 57 del 2001, concessa a valere sul Fondo della legge n. 394 a parziale copertura dei finanziamenti per la penetrazione commerciale, è sostituita da riduzioni di garanzia fino ad un massimo del 40 per cento del finanziamento concesso, da applicare alle sole Piccole Medie Imprese (P.M.I.); la stessa misura di riduzione della garanzia si applica ai finanziamenti concessi ai sensi del d.lgs. n. 143 del 1998 per gli studi ed i programmi di assistenza tecnica.

A) Finanziamenti a tasso agevolato a favore di programmi di penetrazione commerciale.

I finanziamenti hanno un massimale di 2,065 milioni, che arrivano a 3,098 milioni se il richiedente è un consorzio, una società consortile o un raggruppamento di piccole e medie imprese. I finanziamenti possono coprire fino all'85 per cento delle spese preventivate per il programma ed hanno una durata massima di sette anni (due di preammortamento); sono concessi ad un tasso agevolato pari a 40 per cento del tasso di riferimento *export* vigente alla data di stipula del contratto di finanziamento. Nel 2007, il tasso di riferimento medio (4,78 per cento) ed il tasso agevolato medio (1,91 per cento) confermano l'andamento in crescita registrato già nel 2006 (rispettivamente, 3,90 per cento e 1,56 per cento).

Nel 2006 la flessione era stata pari al 15 per cento delle domande accolte ed al 9 per cento per quanto riguarda l'importo; nel 2007, rispettivamente, il 32 per cento con riferimento alle domande accolte (74) e -26 per cento all'ammontare (81,3 milioni). Le ragioni di questo progressivo minor interesse sono ricondotte ai termini ed alle condizioni attuali degli interventi agevolativi; in tal senso è significativo il dato percentuale delle revoche, la cui ragione principale è l'impossibilità da parte delle imprese di reperire le necessarie garanzie, oltre alla difficoltà di realizzare i programmi nei termini preventivati. Nell'ultimo triennio, le revoche rispetto alle domande accolte sono passate dal 43,3 per cento nel 2005 al 29,3 per cento nel 2006 ed al 12,8 per cento nel 2007. Quest'ultimo dato, peraltro, è ancora parziale perché fa riferimento alle sole operazioni accolte nel 2007 ed è, plausibilmente, destinato ad aumentare nel corso della realizzazione dei progetti.

Il Nord America è ancora l'area di preminente interesse seppur in diminuzione rispetto al 2006 (dal 38 al 26 per cento); segue l'Europa Centro-Orientale (24 per cento). Se si considerano i singoli Paesi, gli Stati Uniti confermano il ruolo principale con 19 operazioni, seguiti dalla Federazione Russa con 8 e dalla Cina con 7 operazioni.

Rispetto alla ripartizione regionale delle imprese che hanno beneficiato dei finanziamenti, il Veneto ha dimostrato il maggior interesse, superando la Lombardia, seguite dalla Toscana e dall'Emilia-Romagna. Continua ad essere notevole il divario tra Nord Italia e Centro-Sud, con una quota pari al 70,3 per cento (in crescita rispetto al dato del 2006, pari al 66,1 per cento).

La percentuale di piccole e medie imprese che usufruiscono delle agevolazioni, seppur in flessione, si mantiene sempre elevata (84 per cento) rispetto alle grandi imprese.

B) Fondo di rotazione istituito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte delle spese sostenute per la partecipazione a gare internazionali

I finanziamenti, nel limite di 25,8 milioni, sono a valere sul medesimo Fondo di cui al precedente punto A). Sono concessi ad imprese italiane per la partecipazione a gare internazionali in Paesi non appartenenti all'UE. Il loro massimale è rapportato al valore della commessa per la quale concorre l'impresa; può coprire fino al 100 per cento delle spese di partecipazione alla gara.

Rispetto all'anno 2006, quando erano state accolte sei operazioni, l'esercizio in esame mostra un lieve decremento con cinque operazioni, numero che si allontana ancora di più dal dato del 2004 (14). Anche l'ammontare dell'importo complessivo approvato è lievemente diminuito (2,3 milioni rispetto a 2,9 nel 2006).

La relazione inviata sottolinea che il ridimensionamento dell'interesse per questo genere di agevolazioni è anche da ricondurre alle caratteristiche proprie dell'intervento. L'importo massimo del finanziamento concedibile è rapportato al valore della commessa sottostante la gara, il che comporta che il valore dell'ordinativo deve essere piuttosto elevato per determinare un importo finanziabile interessante per il richiedente. L'intervento, di fatto, sostiene la partecipazione delle imprese italiane a gare internazionali indette soprattutto per grandi commesse, per la cui acquisizione sono necessari investimenti di rilievo già in fase di gara. Ciò comporta che possono essere interessate a questo tipo di intervento le imprese maggiori che, peraltro, come già evidenziato per il sostegno ai programmi di penetrazione commerciale, hanno minore interesse per queste agevolazioni, potendo accedere facilmente a fonti finanziarie di mercato a condizioni concorrenziali.

Anche per tale strumento viene sottolineata la necessità di un intervento di riforma che lo renda più aderente alle esigenze di un maggior numero di imprese.

C) Fondo per la concessione di finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica¹¹⁶

¹¹⁶ Decreto legislativo n. 143 del 1998, art. 22, comma 5

Trattasi di finanziamenti agevolati concessi alle imprese per le spese relative a studi di prefattibilità e fattibilità connessi all'aggiudicazione di commesse, il cui corrispettivo è costituito in tutto o in parte dal diritto di gestire l'opera, ovvero per le spese relative a programmi di assistenza tecnica e studi di fattibilità collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero.

Il tasso di interesse che si applica è particolarmente agevolato (il 25 per cento del tasso di riferimento *export*, vigente al momento della stipula) e copre il 100 per cento delle spese indicate nel preventivo predisposto dalle imprese ed approvato dal Comitato. Nel 2007 il tasso medio è stato pari all'1,195 per cento rispetto allo 0,975 per cento del 2006.

Il 2007 conferma ulteriormente l'andamento decrescente delle domande di finanziamento, già sottolineato nella precedente relazione, che si è ancor più accentuato. Sono state presentate solo 25 domande per studi di fattibilità (55 nel 2006) collegati ad investimenti/esportazioni italiani all'estero e solo sette (5 nel 2006) domande per programmi di assistenza tecnica, per un totale di 32 nuove richieste (60 nel 2006) di intervento e un ammontare di 7,6 milioni (13,2 nel 2006). Di queste ne sono state accolte 24 (41 nel 2006), pari a circa 4,7 milioni (9 nel 2006). Complessivamente, rispetto al 2005, si osserva una contrazione del 30,5 per cento del numero delle domande accolte.

Con riguardo alle aree geografiche, nell'anno in esame è stata privilegiata l'Asia con il 46 per cento delle richieste.

5.2.2. Fondo unico di venture capital - SIMEST S.p.A.

I Fondi di *venture capital*, istituiti nel 2003, sono operativi dal febbraio 2004, per l'acquisizione di quote di partecipazione in società estere, aggiuntive rispetto alla partecipazione in proprio della SIMEST S.p.A..

Nel 2007 ha cominciato ad operare il Fondo unico di *venture capital*, nel quale la legge finanziaria 2007¹¹⁷ ha unificato tutti i preesistenti Fondi di *venture capital* al fine di garantire, in presenza di un progressivo esaurimento delle risorse finanziarie destinate a particolari aree geografiche, il sostegno alle attività di piccole e medie dimensioni e, nel contempo, di

¹¹⁷ Art. 1, comma 932, della legge 296 del 2006, legge finanziaria 2007.

razionalizzare l'operatività dei diversi fondi anche alla luce dell'intervento dei Fondi medesimi verso nuovi Paesi ed aree geografiche.

Le aree interessate sono l'Asia, l'Africa, il Medio Oriente ed il Mediterraneo, l'America Centrale e Meridionale, l'Europa Orientale.

Le iniziative deliberate comportano un impegno complessivo sul Fondo pari a circa 37 milioni; investimenti da parte delle società estere di circa 287 milioni, con un'occupazione attesa di 4.805 addetti.

Nel 2007 ha subito un ridimensionamento l'area dell'Europa Orientale, per l'ingresso nelle UE della Bulgaria e della Romania. Le nuove iniziative si sono rivolte principalmente verso l'Estremo Oriente, ed in particolare la Cina (22 iniziative in Asia, 11 in Francia, Medio Oriente e Mediterraneo, 6 in America Centrale e Meridionale, 7 in Europa Orientale).

Il comparto elettromeccanico e meccanico è il più interessato con 29 iniziative ed un impegno complessivo a gravare sul Fondo di circa 19,7 milioni.

Le disponibilità del Fondo al 31 dicembre 2007 sono pari a circa 103 milioni, a fronte di disponibilità iniziali di circa 141 milioni. Nel corso dell'anno i proventi da impieghi sono stati pari a circa 2,4 milioni, mentre in uscita i versamenti di quote di partecipazione hanno raggiunto circa 37,8 milioni e le commissioni di gestione a favore della SIMEST S.p.A. circa 5 milioni.

5.2.3. Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità - *Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A., ex Sviluppo Italia S.p.A. (denominazione modificata dal comma 460 della legge finanziaria 2007¹¹⁸)*.

Il d.lgs. n. 185 del 2000¹¹⁹ ha previsto misure agevolative, contributi a fondo perduto, a favore della nuova imprenditorialità, condotta da giovani imprenditori, nei settori della produzione dei beni e servizi alle imprese¹²⁰, dei servizi in specifici comparti¹²¹ e in

¹¹⁸ La legge n. 296 del 2006, al comma 461 ha disposto che entro il 31 marzo 2007 fosse approvato un piano di riordino e di dismissione delle partecipazioni societarie nei settori non strategici di attività.

¹¹⁹ D.lgs. 21 aprile 2000, n. 195.

¹²⁰ Con particolare riferimento ai settori dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi alle imprese.

¹²¹ Con riferimento ai seguenti comparti: fruizione dei beni culturali, turismo, manutenzione di opere civili ed industriali, innovazione tecnologica, agricoltura e trasformazione e tutela ambientale.