

Parere favorevole del Consiglio di Stato circa le modifiche al regolamento sulla misura incentivante "Resto al Sud"

di Licia Grassucci

Data di pubblicazione: 25-7-2019

Le modifiche riguardano l'adeguamento del D.l. 9 novembre 2017, n. 174, alla nuova disciplina in materia di incentivo pubblico finalizzato a promuovere la costituzione di nuove imprese nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, da parte di giovani imprenditori.

Il parere ha ad oggetto lo schema di decreto recante modifiche al regolamento di cui al decreto interministeriale 9 novembre 2017, n. 174, concernente i criteri e le modalità di concessione delle agevolazioni di cui al Capo I, art. 1, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123.

La fonte normativa del menzionato regolamento n. 174/2017 è costituita dall'art. 1, commi 14 e 15, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, recante "Disposizioni urgenti per la crescita economica del Mezzogiorno".

Sulla citata fonte primaria è intervenuto l'art. 1, comma 601, della legge n. 145/2018 che ha previsto l'innalzamento del limite di età per l'accesso alle agevolazioni da 35 a 45 anni e l'estensione del campo di applicazione degli incentivi alle attività libero professionali, prima escluse.

Conseguentemente, sono state rese necessarie modifiche per l'adeguamento del regolamento in esame a detti interventi. Si segnala che l'articolato comprende una disposizione transitoria in base alla quale "in sede di prima applicazione (del nuovo regolamento), per le richieste di agevolazioni presentate a partire dal 1° gennaio 2019 e fino al 31 luglio del medesimo anno, il requisito relativo all'età dei soggetti richiedenti, si intende soddisfatto se posseduto al 1° gennaio 2019".

LEGGI IL PARERE

Numero 02063/2019 e data 16/07/2019 Spedizione

REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 4 luglio 2019**NUMERO AFFARE 00601/2019**

OGGETTO:

Ministro per il sud.

Schema di decreto recante modifiche al regolamento di cui al decreto interministeriale 9 novembre 2017, n. 174, concernente i criteri e modalità di concessione delle agevolazioni di cui al Capo primo, art. 1, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123.

LA SEZIONE

Vista la nota prot. n. 726 del 12 aprile 2019, con la quale il Ministro per il Sud ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

visto il parere interlocutorio della Sezione n. 01617/2019 del 31 maggio 2019;

vista la nota del 19 giugno 2019, n. 1145-P del Ministro per il Sud – Settore legislativo;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Antimo Prospero.

PREMESSO.

1. Il Ministro per il Sud in data 12 aprile 2019 ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di regolamento indicato in oggetto.

2. *La fonte normativa primaria.*

La fonte normativa del regolamento è costituita dall'art. 1, commi 14 e 15, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, recante "*Disposizioni urgenti per la crescita economica del Mezzogiorno*".

L'art. 1 del decreto-legge n. 91/2017, rubricato "*Misura a favore dei giovani imprenditori nel Mezzogiorno, denominata 'Resto al Sud'*", ha introdotto uno strumento di incentivo pubblico al fine di promuovere la costituzione di nuove imprese nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria,

Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, da parte di giovani imprenditori.

La misura è rivolta ai soggetti di età compresa tra i 18 ed i 35 anni (con l'entrata in vigore della legge di bilancio 2019 tale limite è stato elevato a 45 anni), residenti nelle regioni sopra indicate al momento della presentazione della domanda (o vi trasferiscano la residenza entro un termine breve), che non risultino già titolari di attività di impresa in esercizio al 21 giugno 2017 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 91/2017) e nemmeno beneficiari, nell'ultimo triennio, di altre misure a livello nazionale a favore dell'autoimprenditorialità.

I predetti soggetti possono presentare istanza di accesso alla misura attraverso una piattaforma dedicata sul sito istituzionale dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. - Invitalia, individuata come soggetto gestore della misura, per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, amministrazione titolare della misura, con le modalità stabilite da apposita convenzione. La gestione, affidata a Invitalia, ha natura di gestione fuori bilancio ed è assoggettata al controllo della Corte dei conti.

Al soggetto gestore (Invitalia) è affidata l'istruttoria delle richieste di finanziamento, le quali possono essere presentate, fino ad esaurimento delle risorse stanziare, dai soggetti legittimati che siano già costituiti (al momento della presentazione delle domande) o che si costituiscano, come impresa, nelle seguenti forme giuridiche: a) impresa individuale; b) società, ivi incluse le società cooperative. Le società possono essere costituite anche da soci che non abbiano i requisiti anagrafici sopra indicati, alla duplice condizione che la presenza di tali soci nella compagine sociale non sia superiore ad un terzo dei componenti e che detti soci privi dei requisiti non abbiano rapporti di parentela fino al quarto grado con alcuno degli altri soci.

I beneficiari della misura devono mantenere la residenza nelle predette regioni per tutta la durata del finanziamento e le imprese e le società da essi costituite devono avere, per tutta la durata del finanziamento, sede legale e operativa nelle stesse regioni.

Inoltre, al momento dell'accettazione del finanziamento e per tutta la durata del rimborso dello stesso, il beneficiario, a pena di decadenza, non deve risultare titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato presso un altro soggetto.

Ciascun soggetto beneficiario può ricevere un finanziamento fino a un massimo di 50.000 euro, aumentabile, in determinati casi, fino a un ammontare massimo complessivo di 200.000 euro, ai sensi e nei limiti del regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, e del regolamento (UE) n. 717/2014 della Commissione, del 27 giugno 2014, sulla disciplina degli aiuti *de minimis*.

Gli incentivi sono configurati come segue:

- a) 35 per cento come contributo a fondo perduto erogato dal soggetto gestore della misura;
- b) 65 per cento sotto forma di prestito a tasso zero, concesso da istituti di credito, da rimborsare entro otto anni complessivi dalla concessione del finanziamento, di cui i primi due anni di pre-ammortamento. Tale prestito è accompagnato da un contributo in conto interessi,

corrisposto dal soggetto gestore della misura agli istituti di credito che hanno accordato il finanziamento, nonché da una garanzia dello Stato attraverso il Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese. Le condizioni tipo dei mutui sono state definite da apposita convenzione stipulata tra Invitalia e l'Associazione Bancaria Italiana.

Possono essere finanziate le attività imprenditoriali relative a produzione di beni nei settori dell'artigianato, dell'industria, della pesca e dell'acquacoltura, ovvero relative alla fornitura di servizi, ivi compresi i servizi turistici; fino all'emanazione della legge di bilancio 2019 erano escluse dal finanziamento le attività libero-professionali. Per la copertura finanziaria della misura sono destinate le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (programmazione 2014-2020), di cui all'art. 1, comma 6, della legge n. 147/2013, per un ammontare complessivo non superiore a 1.250 milioni di euro, in 9 anni. Tali risorse sono state attivate con le delibere CIPE n. 74 del 7 agosto 2017 e n. 102 del 22 dicembre 2017.

3. Il regolamento di attuazione e il parere della Sezione n. 02153/2017

In attuazione della sopra citata normativa è stato emanato il regolamento di cui al decreto 9 novembre 2017, n. 174, concernente *“la misura incentivante ‘Resto al Sud’ di cui all’art. 1 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123’*.

In merito al predetto schema di regolamento, la Sezione ha espresso il proprio parere (n. 02153/2017 del 16 ottobre 2017) nell'adunanza del 12 ottobre 2017.

4. La legge di bilancio 2019

La legge 30 dicembre 2018, n. 145 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*), all'art. 1, comma 601, ha introdotto due modifiche sostanziali al citato art. 1 del decreto-legge n. 91 del 2017, concernenti:

- a) l'innalzamento del limite di età per l'accesso alle agevolazioni da 35 a 45 anni;
- b) l'estensione del campo di applicazione degli incentivi alle attività libero professionali, per le quali è richiesto esclusivamente che i soggetti richiedenti non risultino, nei dodici mesi precedenti la presentazione della domanda di agevolazione, titolari di partita IVA per l'esercizio di un'attività analoga a quella proposta.

5. Lo schema di regolamento inviato il 12 aprile 2019

Con la citata relazione trasmessa in data 12 aprile 2019 il Ministro richiedente ha

rappresentato che, a seguito delle predette modifiche apportate dall'art. 1, comma 601, della legge n. 145/2018, si è reso necessario adeguare il citato regolamento 9 novembre 2017, n. 174, concernente i criteri e modalità di concessione delle agevolazioni in discorso.

L'intervento normativo è stato effettuato con la tecnica della novella al vigente regolamento 9 novembre 2017. In particolare, lo schema di decreto trasmesso con la nota sopra citata è volto ad introdurre le seguenti modifiche:

• art. 1 (*Modifiche al decreto interministeriale 9 novembre 2017, n. 174*):

- la lettera a) inserisce, all'art.1 (*Definizioni*), comma 1, dopo la lettera v), la seguente lettera “v-bis) “Attività libero-professionale”: attività svolta da soggetti iscritti in ordini o collegi professionali nonché dagli esercenti le professioni non organizzate in ordini o collegi disciplinate della legge 14 gennaio 2013, n. 4”;

- la lettera b) sostituisce l'art. 3 (*Requisiti soggettivi*) del regolamento, prevedendo, in linea con la norma primaria, tra l'altro, quanto segue: (i) i soggetti che possono presentare domanda di agevolazione devono possedere un'età compresa tra i 18 e i 45 anni e devono risultare già costituiti in forma individuale o società, anche in forma cooperativa e tra professionisti, al momento della presentazione della domanda e comunque successivamente alla data del 21 giugno 2017 (data di entrata in vigore del d.l. n. 91/2017); la costituzione nelle predette forme giuridiche non è obbligatoria per le attività libero-professionali svolte in forma individuale, per le quali è richiesta unicamente la partita IVA, nonché, laddove prevista, l'iscrizione agli ordini professionali; (ii) per le attività libero-professionali, i richiedenti non devono essere titolari di partita IVA per l'esercizio di un'attività analoga a quella proposta per l'agevolazione nei dodici mesi precedenti la presentazione della domanda, precisando che non possono presentare istanza soggetti che risultano essere titolari nei dodici mesi precedenti di “partita IVA associata ad un codice ATECO analogo, fino alla terza cifra di classificazione delle attività economiche, a quello corrispondente all'attività oggetto domanda di ammissione alle agevolazioni”; (iii) i commi 3, 4, 5 e 6 risultano identici ai corrispondenti commi dell'art. 3 del vigente regolamento;

• art. 2 (*Disposizioni transitorie*): introduce una disposizione transitoria in base alla quale “in sede di prima applicazione, per le richieste di agevolazioni presentate a partire dal 1° gennaio 2019 e fino al 31 luglio del medesimo anno, il requisito relativo all'età dei soggetti richiedenti, si intende soddisfatto se posseduto al 1° gennaio 2019”.

5.1 La predetta nota ministeriale del 12 aprile 2019 era corredata, oltre che dello schema di regolamento, della relazione illustrativa, della relazione tecnico-finanziaria, della relazione di analisi dell'impatto della regolamentazione (A.I.R.) e dell'analisi tecnico-normativa (A.T.N.).

6. Osservazioni espresse dalla Sezione con il parere interlocutorio n. 01617/2019

Al riguardo, la Sezione ha preliminarmente fatto presente che, già in sede di espressione del

precedente parere n. 02153/2017, relativo al regolamento del 9 novembre 2017, pur esprimendo un parere positivo condizionato sullo schema, aveva, tra l'altro, rilevato l'insufficienza della relativa documentazione di accompagnamento, nonché l'assenza di disposizioni volte a disciplinare l'attività di monitoraggio della misura, invitando l'Amministrazione a porre rimedio alle segnalate carenze documentali e all'assenza di disposizioni di monitoraggio dell'intervento. Tuttavia gli adempimenti richiesti dalla Sezione non risultavano ottemperati.

Premesso quanto sopra, con riferimento allo schema di regolamento di modifica trasmesso il 12 aprile 2019, la Sezione ha osservato quanto segue:

- la relazione A.I.R., analogamente alla precedente, si limita a riassumere genericamente le ragioni e gli obiettivi sottesi alla nuova normativa;
- nella relazione tecnico-finanziaria, si afferma che dall'attuazione del decreto "non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica";
- nella documentazione di accompagnamento non si rinviene alcuna stima degli impatti dell'aumento della platea dei potenziali beneficiari derivanti dalla modifica normativa in discorso, che determinerà naturalmente una corrispondente aspettativa, in termini di agevolazioni, da parte dei nuovi soggetti legittimati a proporre domanda.
- l'Amministrazione ha ommesso anche di fornire la scheda V.I.R. (verifica dell'impatto della regolazione), documento da ritenersi necessario se considerato, soprattutto, che la modifica della normativa in esame è intervenuta dopo una prima importante fase di operatività dello strumento di incentivazione;
- con riferimento al nuovo art. 3 (introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera b), dello schema di regolamento), commi 1, 2 e 3, posto che solo i soggetti di età compresa tra i 18 e i 45 anni possono richiedere le agevolazioni, si pone il problema dell'individuazione dell'effettivo beneficiario/titolare degli aiuti nei casi in cui i predetti soggetti abbiano assunto la forma giuridica di società; in altri termini, non è dato intendere se in quest'ultimo caso il beneficiario sia il singolo socio (in possesso dei requisiti richiesti) che abbia richiesto e ottenuto l'agevolazione, ovvero la società di cui fa parte;
- sempre con riguardo all'art. 3, comma 2, lettera c), relativamente alle attività libero-professionali - laddove si prevede che: "In particolare, non possono presentare istanze i soggetti che risultano essere titolari, nei dodici mesi precedenti la presentazione della domanda, di partita IVA associata ad un codice ATECO analogo, fino alla terza cifra di classificazione di attività economiche, a quello corrispondente alla attività oggetto domanda di ammissione all'agevolazione" – la citata formulazione non appare chiara e univoca, tanto più che si utilizza la nozione di analogia con riguardo a dei codici numerici che dovrebbero, invece, presentare carattere di certezza e non rinviare ad una valutazione in via analogica;
- con riferimento alle disposizioni transitorie di cui all'art. 2 dello schema, le stesse non sembrano trovare fondamento nella norma primaria. Infatti, nella relazione illustrativa si

rappresenta che tali disposizioni sono volte a consentire a coloro che avevano maturato al 1° gennaio 2019 il requisito anagrafico più favorevole (45 anni) introdotto dalla legge di bilancio 2019, “di ritenere tale requisito (consistente sostanzialmente del non compimento del quarantaseiesimo anno di età) qualora posseduto alla data di entrata in vigore delle legge di bilancio 2019 (1° gennaio 2019), contenendo tale *favor* in ogni caso entro un termine ragionevole che si fissa al 31 luglio 2019”. La disposizione in questione, peraltro, determinerebbe un ampliamento dei potenziali beneficiari delle agevolazioni a fronte delle stesse coperture finanziarie, per cui si potrebbe risolvere a danno dei soggetti in possesso dei requisiti previsti dalla norma primaria.

Pertanto, con il citato parere interlocutorio, la Sezione ha richiesto all’Amministrazione:

- di fornire la scheda A.I.R. adeguatamente aggiornata e la scheda di verifica dell’impatto della regolazione (V.I.R.);
- di fornire una stima circa l’ampliamento della platea dei beneficiari, nonché in termini di conseguenti, potenziali impatti finanziari;
- di integrare lo schema di regolamento con una norma *ad hoc* sulle modalità di monitoraggio;
- di espungere dallo schema le predette disposizioni transitorie per le ragioni indicate.

7. Gli adempimenti istruttori dell’amministrazione

Il Ministro per il Sud - Settore legislativo, onerato dei predetti adempimenti istruttori, con nota del 19 giugno 2019, ha trasmesso lo “schema di regolamento integrato come richiesto e corredato della relazione AIR rivista che reca, tra l’altro, le informazioni circa l’ampliamento della platea dei beneficiari, le stime ed i conseguenti potenziali impatti finanziari, insieme alle relazioni tecnico-finanziaria ed ATN”. Inoltre, l’Amministrazione ha comunicato che il nuovo “schema di decreto allegato contiene - nella novella all’articolo 15 del decreto n. 174/2017 - la specificazione delle attività di monitoraggio da svolgersi da parte dei soggetti interessati all’attuazione della misura, propedeutiche alla successiva attività di V. I. R. del provvedimento, mentre viene espunta dal testo la previsione dell’articolo 2 che recava disposizioni transitorie relative al requisito dell’età dei beneficiari che è stato innalzato a 45 anni direttamente dall’articolo 1, comma 661 della legge n. 145/2018. Viene inoltre chiarita nel testo ed illustrata in relazione sub articolo 3, comma 2, lett. c), l’associazione di partita IVA e codice ATECO mentre, con riguardo al tema dell’individuazione dell’effettivo beneficiario/titolare degli aiuti nei casi in cui i predetti soggetti abbiano assunto la forma giuridica di società, si chiarisce in relazione che, anche se l’ammontare delle agevolazioni concedibili è determinato nel rispetto del limite massimo di € 50.000 euro per ciascun soggetto richiedente (persona in possesso dei requisiti soggettivi previsti dalla normativa di riferimento), il responsabile del contributo ricevuto è la ditta individuale/società beneficiaria”.

In particolare, con la nuova relazione A. I. R. l’Amministrazione ha, tra l’altro, rappresentato

quanto segue:

“nonostante il notevole interesse manifestato dall’attuale target dei destinatari nei confronti dell’intervento - certificato dal fatto che, in poco più di un anno in mezzo di operatività dello strumento agevolativo, sono già più di 3.100 le iniziative imprenditoriali approvate, per un valore complessivo di investimenti superiore ai 200 milioni di euro e con una ricaduta occupazionale prossima alle 12.000 nuove unità lavorative - le risorse stanziare consentono, su un orizzonte temporale di prevista attuazione della misura di 12 anni, di rendere fruibile l’opportunità ‘Resto al Sud’ anche ad una più ampia fascia di soggetti proponenti e di attività finanziabili”;

tenendo conto dell’innalzamento del limite di età e dell’apertura alle attività libero –professionali e ipotizzando l’immediata operatività delle predette innovazioni introdotte dalla legge di bilancio 2019, si presume che possano essere presentate nel 2019 un numero di proposte progettuali oscillante dalle 11.000 alle 12.000 unità, a fronte delle 5.600 proposte progettuali presentate nel 2018;

“il prospettato ampliamento del target di utenza determinerebbe un’accelerazione dell’impegno di risorse su base annua pienamente compatibile con la dotazione finanziaria dello strumento agevolativo, abbreviando i tempi di conseguimento degli obiettivi dello stesso”; qualora dovesse emergere che l’incentivo determina un assorbimento di una quota eccessiva del suddetto stanziamento pluriennale di 1.250 milioni di euro, “il legislatore potrà comunque procedere ad integrare la dotazione finanziaria, attingendo a risorse aggiuntive”, anche se tale eventualità, secondo i dati di monitoraggio del maggio 2019, “risulta essere alquanto remota”;

secondo quanto richiesto dal Consiglio di Stato, nel nuovo comma 1 dell’articolo 15 del citato decreto n. 174/2017 sono stati inseriti gli indicatori utili all’attività di monitoraggio, facente capo all’Agenzia per la coesione territoriale, specificando così nel testo del decreto le modalità attraverso le quali sarà concretamente svolta la suddetta attività e per la quale i dati verranno forniti dal soggetto gestore, riguardanti sia lo stato di avanzamento fisico dello strumento agevolativo, sia gli effetti socio economici dello stesso;

l’attuazione del provvedimento genererà un flusso informativo gestito dal soggetto gestore, il quale in base all’articolo 4 della convenzione sottoscritta in data 16 maggio 2018, fornisce dati e informazioni con cadenza trimestrale riguardanti l’avanzamento delle iniziative agevolate, nonché un riepilogo dei costi diretti imputabili al medesimo periodo.

8. Considerazioni conclusive

La Sezione, nel prendere atto di quanto comunicato dall’Amministrazione in riscontro al citato parere interlocutorio n. 01617/2019, ritiene che la stessa abbia in sostanza ottemperato agli adempimenti indicati, salvo per la V. I. R. che non è stata fornita.

8.1 Infatti il Ministero, oltre a fornire la scheda A.I.R. aggiornata con le stime relative

all'ampliamento della platea dei beneficiari e dei relativi possibili impatti finanziari, ha provveduto a modificare lo schema di regolamento come segue:

al comma 2, lett. c), del nuovo articolo 3, con riferimento alle attività libero-professionali è stato precisato che non possono presentare istanza i soggetti che risultano essere titolari, nei dodici mesi precedenti la presentazione della domanda, di una partita IVA associata ad un codice ATECO identico (fino alla terza cifra di classificazione delle attività economiche) a quello corrispondente all'attività oggetto di domanda di ammissione alle agevolazioni;

l'articolo 15, comma 1, del vigente regolamento è stato sostituito da un nuovo comma recante le modalità di monitoraggio dell'intervento; in particolare, la nuova disposizione attribuisce all'Agenzia per la coesione territoriale il compito di assicurare il monitoraggio delle agevolazioni concesse ai soggetti beneficiari, sulla base dei dati forniti dal soggetto gestore con riferimento a una serie di indicatori (numero complessivo delle domande di contributo ricevute; numero delle iniziative approvate e ammesse alle agevolazioni; importo complessivo dei contributi concessi; importo degli investimenti attivati e dei finanziamenti degli istituti di credito accreditati ai beneficiari; impatto occupazionale e costo medio delle unità lavorative aggiuntive generate dallo strumento agevolativo);

sono state eliminate dal testo delle disposizioni transitorie contenute all'articolo 2 del precedente testo, relative al requisito dell'età dei beneficiari.

8.2 Relativamente alla questione dell'individuazione dell'effettivo beneficiario-titolare degli aiuti nei casi in cui gli stessi abbiano assunto la forma giuridica di società, si significa che non appare sufficiente il chiarimento contenuto nella relazione illustrativa secondo cui il beneficiario-titolare è la ditta individuale/società beneficiaria, ma occorre che tale precisazione sia recepita nella relativa disposizione regolamentare.

8.3 Per quanto concerne, infine, la mancata predisposizione della relazione V.I.R., il Collegio deve sottolineare che ciò costituisce una grave mancanza dopo un significativo periodo di operatività di un intervento agevolativo di così grande rilevanza.

Nella fattispecie, ossia nei casi di sostanziale modifica della normativa, la predisposizione della V.I.R. è da considerarsi, in ogni caso, obbligatoria proprio per la natura e le finalità di tale strumento di verifica. In proposito la Sezione deve ribadire l'importanza cruciale della V.I.R. che ha proprio l'obiettivo di fornire, dopo una prima fase di applicazione della normativa, informazioni sulla sua efficacia, sugli effetti concretamente prodotti sui destinatari, nonché di valutare possibili revisioni/correzioni della disciplina in vigore, tenuto anche conto delle eventuali disfunzioni emerse.

P.Q.M.

esprime parere favorevole sullo schema di decreto in epigrafe, alla condizione di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Antimo Prosperi

IL PRESIDENTE
Claudio Zucchelli

IL SEGRETARIO
Maurizio De Paolis