

DISTRETTUALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE NELLO SCENARIO
DELLE LEGGI FINANZIARIE 2006 E 2009 E DEL FEDERALISMO FISCALE:
L'ESPERIENZA DEI DISTRETTI AGROALIMENTARI DI QUALITÀ

Prof. Francesco CONTÒ¹ e Dr. Piermichele La Sala²

1 Università degli Studi di Foggia, Largo Papa Giovanni Paolo II, 71100, Foggia

2 Università degli Studi della Basilicata, Viale dell'Ateneo Lucano n. 10, 85100 Potenza

SOMMARIO

L'esperienza dei distretti produttivi, in Italia, è stata rilanciata dalle leggi finanziarie 2006, dal D.L. 112/2008 e dal D.L. 5/2009. Ai fini della sua applicazione fu prevista l'adozione di un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze per la definizione delle caratteristiche e delle modalità di individuazione dei distretti produttivi, qualificati come libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale finalizzate, "secondo principi di sussidiarietà orizzontale e verticale". Con il presente lavoro è stato creato, con riferimento al caso pratico del Distretto Agroalimentare del Tavoliere (DAT), un modello finalizzato allo sviluppo dell'economia locale fondata sulla distrettualizzazione delle attività produttive, alla luce dei vantaggi derivanti dalla fiscalità, dall'amministrazione e dalla finanza di distretto. Il risultato è stato la creazione e l'attuazione di una *best practice* di distretto, inteso come forma d'organizzazione territoriale dello sviluppo locale, idoneo a massimizzare i vantaggi economici e fiscali previsti dalle Leggi finanziarie per il 2006 e 2009, dalla normativa sul cosiddetto federalismo fiscale e dal D.L. n. 112 del 2008 e del D.L. n. 5 del 2009. In tal modo, il distretto non diviene un nuovo soggetto e/o livello istituzionale, ma un innovativo modo di essere, di operare e di interagire delle Istituzioni locali con gli stakeholders economici.

1 INTRODUZIONE

Le PMI sono l'asse portante dell'economia italiana. Quella italiana è un'economia di filiera, in cui non sono le singole imprese a produrre, sperimentare ed innovare, ma la filiera nel suo complesso (il distretto, la catena di fornitura, la rete). E i distretti, allo stato attuale, costituiscono "l'ossatura industriale del sistema economico italiano" (Fortis), il "modello del nostro successo" (Quadrio Curzio).

Allo stato attuale occorre fare dei distretti la piattaforma di sviluppo e "tenuta" della nostra economia. In Italia, i distretti possono surrogare la grande industria che non c'è, assumendo un ruolo non trascurabile anche nel processo di internazionalizzazione dell'economia.

Ma vi è un'assoluta asimmetria tra la struttura economica unitaria dei distretti e la struttura giuridica molecolare delle imprese che appartengono al sistema distrettuale. All'unità economica corrisponde una pluralità giuridica. Occorre far convergere sostanza economica e forma giuridica su piani compatibili con i principi comunitari, in particolare con il principio di sussidiarietà.

Fermo restando l'individualità delle imprese, c'è spazio per creare una piattaforma comune, un modello distrettuale capace di organizzare territorialmente lo sviluppo locale, muovendosi su questi piani: fiscalità, finanza, adempimenti amministrativi, ricerca e sviluppo.

2. TEORIA DEI DISTRETTI ALLA LUCE DELLE INNOVAZIONI INTRODOTTE DALLA LEGGE FINANZIARIA 2006, DALLA LEGGE N. 133/2008 E DALLA LEGGE N. 33/2009.

L'esperienza dei distretti produttivi, in Italia, è stata recentemente rilanciata dalla Legge Finanziaria 2006, dal D.L. 112 del 2008 convertito in Legge n. 133 del 2008 e dal D.L. n. 5 del 2009 convertito in Legge n. 33 del 2009. La nuova disciplina è contenuta nei commi da 367 a 372, dell'articolo unico della Legge n. 266 del 2005 (Legge Finanziaria 2006). Ai fini della sua applicazione fu prevista l'adozione di un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze per la definizione delle caratteristiche e delle modalità di individuazione dei distretti produttivi (comma 366): qualificati come **libere aggregazioni di imprese** articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale secondo principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, individuando anche modalità di collaborazione con le associazioni imprenditoriali, al fine di:

- accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento;
- migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione.

La definizione di distretto contenuta nella Legge Finanziaria per il 2006 contiene alcune importanti novità; in particolare:

1) è sottolineata l'intenzione del Legislatore di creare un'organica e precipua disciplina del distretto produttivo inteso come organizzazione sia sul piano orizzontale (per posizionamento territoriale) che sul piano funzionale (per filiera di produzione);

2) è sottolineato come l'obiettivo di tali libere organizzazioni sia quello di accrescere lo sviluppo delle aree e dei territori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale.

I **Distretti Territoriali** sono caratterizzati dalla comune appartenenza delle imprese che vi afferiscono ad uno stesso settore produttivo oltre che ad uno stesso ambito territoriale. Al territorio di riferimento sono intimamente legati sino a vivere in simbiosi con esso e a sviluppare sinergie dalle grandi potenzialità.

I **Distretti Funzionali** sono definiti come libera aggregazione di imprese che cooperano in modo intersettoriale in una logica di *mutual business* (Lenoci, 2008). Rispetto ai tradizionali distretti, quelli funzionali prescindono da legami con uno specifico territorio e nascono al fine di sviluppare sinergie tra imprese svolgenti attività complementari o comunque connesse (strategia del c.d. catalogo allargato), al fine di accedere ad opportunità presenti sul mercato che presuppongono un'integrazione dell'offerta produttiva. Il legame funzionale consente, inoltre, di ricomprendere tra le attività di distretto anche quelle ad alta intensità di lavoro non qualificato, oramai per lo più delocalizzate al fine di ridurre i costi di produzione ed in ciò facilitate anche dagli straordinari risultati raggiunti nelle tecnologie di trasporto e di comunicazione. In questo contesto di delocalizzazione si osserva empiricamente anche l'esistenza di un fenomeno nuovo che è la cosiddetta "*delocalizzazione in loco*", la quale vede il sovrapporsi, nell'ambito dello stesso territorio di tipologie di distretto con entrambe le caratteristiche sino a giungere ad ipotizzare l'esistenza di un "*distretto nel distretto*".

Il principio di sussidiarietà orizzontale attiene alla regolazione dell'esercizio delle competenze fra singoli e formazioni sociali intermedie, da un lato, e poteri pubblici dall'altro. La sussidiarietà verticale viene, invece, in considerazione quale criterio di riparto delle competenze "verso il basso", fra lo Stato e le sue articolazioni territoriali, "verso l'alto", fra lo Stato e l'Unione europea.

Così, in applicazione del principio di sussidiarietà verticale, i distretti sono chiamati ad intervenire ogni qualvolta la singola impresa non riesca a realizzare gli obiettivi *di miglioramento dell'efficienza produttiva ed organizzativa*. A simili conclusioni può giungersi anche per quell'orizzontale, in cui saranno le singole imprese, in una logica di *mutual business*, a sostituirsi all'azienda non in grado di portare a termine le attività assegnategli, attività necessarie alla realizzazione dei progetti sinergici di distretto.

Se le finalità perseguite sono sempre di tipo economico (favorire lo sviluppo di territori o settori produttivi, migliorando l'organizzazione aziendale e la produzione), circa il modo in cui raggiungere tali obiettivi due sembrano le novità che emergono:

a) la volontà di abbandonare le esperienze normative precedenti, rendendo l'adesione al distretto, da parte delle imprese, *libera* tanto per l'accesso al regime di distretto quanto per la partecipazione a programmi ed a progetti di sviluppo (mediata sino ad oggi da contratti di programma triennali stipulati tra distretti e Regioni);

b) la previsione di due tipologie di distretti, territoriali e funzionali (comma 366).

Per perseguire le proprie finalità, la predetta normativa prevede vantaggi e semplificazioni tributarie, amministrative, finanziarie e di promozione della ricerca e dello sviluppo, applicabili ai distretti produttivi, contenute nel comma 368 che prevede la possibilità, per le imprese appartenenti ai distretti produttivi, di dare vita ad un ambito comune in materia di: Fiscalità (fiscalità di distretto); Amministrazione; Finanza (bond di distretto); Ricerca e sviluppo.

In forza dell'art. 1, comma 369, riconfermato dall'art. 3 della Legge 33 del 2009, le norme in favore dei distretti produttivi, di cui al comma 368, si applicano anche ai distretti rurali e agroalimentari. Con successiva disposizione si estende l'applicazione della normativa sui distretti produttivi anche alle reti di imprese e alle catene di fornitura, le quali potranno godere di vantaggi in materia fiscale, contabile ed amministrativa: consolidato fiscale, partecipazione a gare con meccanismi consortili, agevolazioni IVA, semplificazioni amministrative.

L'obiettivo che emerge è quello di promuovere lo sviluppo delle imprese rafforzando l'integrazione per la filiera, favorendo lo scambio di tecnologie, di servizi, di collaborazione tra imprese. Sotto l'aspetto attuativo, l'applicazione delle disposizioni contenute già nella Legge finanziaria 2006 avrebbe dovuto avere luogo in un primo tempo, in via sperimentale, limitatamente ad uno o più distretti "pilota" specificamente individuati. A tale fase avrebbe fatto seguito, progressivamente, l'applicazione delle disposizioni in questione ai rimanenti distretti, compatibilmente con il rispetto e l'adeguamento alla normativa comunitaria. A tal fine, le novità introdotte hanno reso necessaria la costituzione, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 2 marzo 2006, di una **Commissione di studio** – la cd Commissione Fortis – con il compito di elaborare tutto il materiale necessario all'attuazione, nei settori fiscale, amministrativo, finanziario, della ricerca e dello sviluppo, delle disposizioni contenute nei commi da 370 a 376.

Tale situazione permane ancora oggi, nonostante la Legge n. 133 del 2008 e la recente Legge n. 33 del 2009. Infatti, le contraddizioni con le disposizioni comunitarie sugli aiuti di stato, soprattutto per quanto concerne i criteri di selettività, inducono la ricerca a dover procedere ad una approfondita rimeditazione delle previsioni normative e di organizzazione economica delle predette modalità aggregative, a base territoriale e/o settoriale, delle aziende in generale e di quelle agroalimentari, in particolare.

3. DALLA TEORIA ECONOMICA AL MODELLO DISTRETTUALE: IL CASO DEL DISTRETTO AGROALIMENTARE DI QUALITÀ DEL TAVOLIERE

L'assunto di fondo dal quale muove l'intervento legislativo finora descritto è la necessità di valorizzare le specificità del sistema produttivo italiano, composto in prevalenza da piccole e medie imprese (PMI) il cui tipico modello organizzativo è costituito dai distretti industriali. Sono questi distretti, caratterizzati da "elevata capacità di innovazione ed internazionalizzazione, e strettamente legati ad un sistema bancario territorializzato" (Fortis), talvolta abbinato ad una "nuova gerarchizzazione delle relazioni all'interno dei distretti" (Quadrio Curzio) che ne ha modificato l'organizzazione interna sostituendo le relazioni informali con modelli organizzativi di tipo concorrenziale-cooperativo, a rendere ancora competitivo il sistema produttivo italiano. In particolare, considerata la connotazione del tessuto produttivo nazionale, caratterizzata da uno scarso numero di grandi imprese a fronte di una ricca costellazione di PMI, le disposizioni della Legge 266/05 sono dirette a conferire una sorta di **soggettività giuridica** al modello organizzativo dei distretti, trasformandoli in piattaforme di sviluppo organizzate secondo il concetto della filiera produttiva, in grado sia di surrogare l'assenza di grandi industrie, sia di promuovere una più intensa internazionalizzazione dell'economia italiana.

Alla luce di ciò, l'obiettivo del presente lavoro è quello di creare un modello finalizzato allo sviluppo dell'economia locale fondato sulla distrettualizzazione delle attività produttive, proprio a partire dalla piattaforma comune offerta su questi piani: fiscalità, finanza, adempimenti amministrativi, ricerca e sviluppo. Partendo da tale assunto si cercherà di analizzare e ricercare la *best practice* capace di definire un'organizzazione territoriale quale distretto produttivo, in linea con le definizioni della recente normativa.

L'area territoriale che sarà presa in esame per analizzare l'impiego di pratiche e di vantaggi a favore dei distretti produttivi è il Distretto Agroalimentare del Tavoliere.

Il caso è emblematico in quanto tale distretto è dinanzi all'impossibilità di beneficiare di qualsiasi misura messa a disposizione della normativa oggetto di analisi, in quanto caratterizzato da una dimensione territoriale che non vede riconosciuta, in linea con il dettato della Legge regionale, alcuna personalità giuridica. Infatti, la L.R. 23/2007 della Regione Puglia non permette ai distretti produttivi altra rappresentanza se non il Comitato di distretto, avente esclusiva funzione di indirizzo politico-programmatico.

Con la L.R. 23 del 2007 – "*Promozione e riconoscimento dei distretti produttivi*" – la Regione Puglia (L'Assessorato allo Sviluppo Economico ed alla Innovazione Tecnologica) fissa i criteri di individuazione e le procedure di riconoscimento dei distretti produttivi nonché le modalità di attuazione degli interventi per lo sviluppo distrettuale sul territorio di propria competenza, ai sensi della legge 140/1999. La legge, tuttavia, ha evidenziato una serie di limiti soprattutto per il settore agroalimentare, non si è dimostrandosi in linea con la recente teoria distrettuale della territorialità e funzionalità. Non prevedendo alcun riferimento ai distretti agroalimentari e rurali, così come definiti dal D. L.vo 228 del 2001, la Legge si è

dimostrata più settoriale che territoriale, senza supportare, però, le logiche di funzionalità proprie delle filiere agricole regionali. Pur promuovendo, sostenendo e favorendo “le iniziative e i programmi di sviluppo su base territoriale tesi a rafforzare la competitività, l’innovazione, l’internazionalizzazione, la creazione di nuova e migliore occupazione e la crescita delle imprese che operano nei settori dell’agricoltura, della pesca, dell’artigianato, dell’industria, del turismo, del commercio e dei servizi alle imprese”, non è stata in grado di coinvolgere affatto i settori agricoli, facendo venir meno il processo di concertazione dal basso sul quale i distretti fondano il loro riconoscimento.

Da qui la necessità di modificare – art. 15, L.R. n. 10 del 2009, “*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2009 e bilancio pluriennale 2009-2011 della Regione Puglia*” – la legge regionale, per dar spazio ad un esplicito riferimento ai distretti rurali ed agroalimentari di qualità – disciplinati da un apposito regolamento proposto dall’Assessorato alle risorse agroalimentari .

Il DAT nasce dal basso, dall’esigenza di chi opera sul territorio (stakeholders) di soddisfare i bisogni attraverso uno strumento territoriale e funzionale capace di erogare servizi reali alle aziende dell’area.

Il ruolo del distretto non può essere costruito solo per legge, bensì deve nascere da una effettiva compresenza di soggetti oggettivamente aggregati o aggregabili intorno a un settore o una filiera di attività (imprese, comuni, enti vari, servizi ecc.), dalla oggettiva disponibilità di risorse e strumentazioni atte a sostenere il settore o la filiera in gioco, dalla effettiva concertazione avviata fra gli attori principali del futuro distretto, dalla nascita di un soggetto consortile o associativo effettivo che riesca a stabilizzare la concertazione e sostenere i ruoli distrettuali operativi.

Il DAT ha, pertanto, il compito di ottenere il massimo coinvolgimento degli imprenditori e degli operatori economici, mettendo in rete gli imprenditori, le organizzazioni e gli enti esistenti sul territorio, aggregandoli funzionalmente in soggetti giuridici in grado di mettere in atto i Progetti Integrati di Filiera previsti dal Programma di Sviluppo Rurale (PSR) della Regione Puglia, sviluppando capitale sociale e sistema di competenze al servizio dell’agricoltura attraverso un Centro Servizi del Distretto, soggetto giuridico in grado di legare funzionalmente le imprese del distretto territoriale e idoneo a soddisfarne i relativi bisogni.

In vista di ciò, il distretto svolge la sua funzione di governance dello sviluppo locale attraverso il proprio programma di sviluppo, fondato su strategie per lo sviluppo economico del settore e dell’area del Tavoliere:

1. Razionalizzazione delle strutture (aumento dimensionale, ammodernamento e potenziamento delle aziende, integrazione verticale ed orizzontale);
2. Promozione allo sviluppo di nuova imprenditorialità;
3. Valorizzazione delle produzioni, con particolare riferimento a quelle locali;

4. Stimoli allo sviluppo di prodotti a marchio privato;
5. Rafforzamento dei servizi innovativi (ricerca e, in generale, la creazione e diffusione di conoscenze su tecnologie e mercati);
6. Promozione di consulenza mirata al controllo dei processi tecnologici e gestionali;
7. Miglioramento delle infrastrutture di base;
8. Ingresso in nuovi mercati, in special modo quelli internazionali;
9. Rafforzamento della qualità del capitale umano (sia imprenditori che lavoratori);
10. Miglioramento delle condizioni di accesso al credito.

Sulla base di ciò nasce il progetto DAT, promosso dal Programma Integrato Territoriale (PIT n. 1 del Tavoliere). Il *PIT n. 1 del Tavoliere* è un programma di sviluppo territoriale che realizza interventi a sostegno dell'economia agroalimentare del Tavoliere. L'idea forza del progetto è lo sviluppo e l'innovazione dell'economia rurale ed agroalimentare attraverso l'integrazione e la diversificazione produttiva, la valorizzazione dei prodotti locali, il rafforzamento del livello di competitività delle imprese agroalimentari e il sostegno dei rapporti commerciali con l'estero. Il progetto territoriale integrato sviluppa, perciò, forme di associazionismo, d'integrazione e di diversificazione produttiva essenziali in un contesto come quello del tavoliere, in cui i comuni del PIT n. 1 presentano una vocazione prevalentemente agroalimentare.

Il PIT n. 1, con la costituzione del DAT, si è posto come principale obiettivo quello di creare una vera e propria rete di imprese per rispondere alle recenti sfide dell'economia globale fornendo uno strumento a sostegno dello sviluppo dell'imprenditoria locale. Pertanto, al fine di erogare servizi in linea con i bisogni del territorio, nasce il Centro Servizi del DAT, finalizzato a coordinare la Pubblica Amministrazione con la realtà imprenditoriale locale.

Così, il DAT rappresenta una risposta reale alla crescente domanda che l'impresa pone riguardo al supporto ed alla progettualità territoriale. Consociarsi, far fronte comune davanti al mercato, fare economie di sistema, è il segreto del successo delle imprese del distretto.

Il portale DAT è lo strumento web d'informazione, comunicazione, promozione, commercializzazione e valorizzazione del patrimonio agroalimentare del distretto.

Obiettivo finale del PIT n. 1 è la promozione del DAT intesa come la costruzione di un luogo fisico e ideale in cui si concentrano le imprese agricole, di trasformazione e di commercializzazione delle filiere dell'area. Sentirsi parte del distretto, per queste aziende, significa avere la forza per proporsi al mercato nazionale ed internazionale in forma più competitiva, avvalendosi di servizi personalizzati, multimediali, di community, di e-commerce, di tracciabilità e rintracciabilità, di formazione, ecc.. Grazie al portale, infatti, ogni azienda ha un'area personale con funzionalità e informazioni specifiche per il proprio profilo. Questo modello organizzativo territoriale si lega ad un'organizzazione funzionale del settore agricolo: i Contratti di Filiera. Questo trade-off tra territorialità e funzionalità rappresenta il successo del modello.

Il contratto di filiera è un accordo tra i soggetti della filiera agroalimentare finalizzato alla realizzazione di programmi di investimenti integrati a carattere interprofessionale e di orientamento al mercato che, partendo dalla produzione agricola, si sviluppano nei diversi segmenti della filiera agroalimentare. Il PSR della Regione Puglia, come già accennato in precedenza, attribuisce grande priorità a tale forma di aggregazione tra imprese: i Progetti Integrati di Filiera (PIF), che mobilitano e favoriscono alleanze strategiche (nell'ambito dell'Asse I del PSR) tra gli operatori economici che, a vario titolo, mirano ad accrescere la competitività sui mercati. In questo contesto è facile immaginare come il DAT, soggetto giuridico territoriale, promuove le filiere, garantendo alle stesse, attraverso il Centro Servizi, l'erogazione dei servizi di cui necessitano, alla luce di quanto concertato ed inserito nei Progetti di Filiera. Su questo modello si inseriscono le recenti disposizioni normative relative ai vantaggi fiscali, amministrativi e finanziari della Legge Finanziaria 2006, del D.L. 112/2008 e del successivo decreto anticrisi n. 5 del 2009.

Ai fini dello sviluppo del modello finora enunciato, nonostante – pur in assenza di uno strumento giuridico – il distretto abbia già costruito una sua struttura operativa in grado di garantirne il pieno funzionamento, nonché alla luce delle caratteristiche stesse dell'area del Tavoliere, diviene fondamentale l'opera di riconoscimento del Distretto da parte della Regione Puglia. La L.R. 23 del 2007, anche in seguito alle modifiche apportate con l'art. 15 della L.R. 10/2009, si appresta a riconoscere di diritto i distretti di fatto presenti sul territorio pugliese. A tal fine il DAT si appresta, in attesa del regolamento dell'assessorato alle politiche agroalimentari, a godere del riconoscimento di *Distretto produttivo agroalimentare regionale Capitanata*. La Regione Puglia, chiedendo una maggiore capacità aggregativa ai nuclei promotori dei distretti agroalimentari che hanno presentato la relativa istanza di riconoscimento, ha imposto, però, la sottoscrizione di un protocollo d'intesa: il 2 marzo 2009, i nuclei promotori del Distretto produttivo agroalimentare regionale Capitanata, del Distretto Produttivo "Filiera Corta Prodotti di Puglia", del Distretto Produttivo Sistema Agroalimentare della Puglia e del Distretto Produttivo Agroalimentare di Qualità dell'olio Extravergine d'oliva hanno siglato il protocollo d'intesa per la costituzione del *Distretto Produttivo Regionale Agroalimentare*.

4. I VANTAGGI FISCALI, FINANZIARI E AMMINISTRATIVI DELLA NUOVA NORMATIVA A FAVORE DEL DISTRETTO

Come già riportato in precedenza, la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) è intervenuta in materia di distretti produttivi partendo dall'assunto della necessità di valorizzare le specificità del sistema produttivo italiano; la nuova disciplina relativa ai distretti è contenuta nei commi da 367 a 372, dell'articolo unico della legge finanziaria. Disposizioni tributarie, amministrative, finanziarie e di promozione della ricerca e dello sviluppo,

applicabili ai distretti produttivi sono determinate dal comma 368 e prevedono la possibilità, per le imprese appartenenti a distretti produttivi, di dare vita a un ambito comune per la fiscalità, gli adempimenti amministrativi e la finanza.

4.1. L. n. 266 del 2005: disposizioni in materia fiscale

Per far convergere la forma giuridica e la sostanza economica nei distretti produttivi, occorre aggregare in figure unificanti la pluralità molecolare delle imprese che le compongono. Il collante è stato individuato dal legislatore nella possibilità offerta alle imprese di usufruire di opzioni fiscali davvero stimolanti. In pratica, la legge Finanziaria 2006 eleva i distretti produttivi a modello unico sotto il profilo tributario, con lo scopo di favorirne il rilancio attraverso la concessione di agevolazioni fiscali sia a livello nazionale sia su base locale.

Sul piano fiscale, sono previsti due diversi gradi di aggregazione, in ordine di intensità crescente, ma entrambi informati ai principi di sussidiarietà e mutualità:

- Il consolidato fiscale, per cui le società di capitali che fanno parte di distretti sono sostanzialmente equiparate ad un gruppo di società;
- La tassazione unitaria, per cui il distretto diventa autonomo ed unitario soggetto passivo d'imposta.

Entrambe le forme di aggregazione sono opzionali. Alla seconda possono accedere anche le imprese non soggette ad IRES (persone fisiche, società di persone).

Mediante la tassazione su base consolidata (riferita alle sole imposte sul reddito) e la tassazione unitaria (applicabile tanto alle imposte sul reddito, quanto alle entrate locali) viene attuato un innovativo concetto di mutualità, secondo cui oneri e benefici fiscali rimangono nell'ambito del distretto, inteso come unità fiscale di riferimento, producendo così un effetto leva per lo sviluppo.

Ai fini della tassazione consolidata sono espressamente richiamate le norme del TUIR che disciplinano il consolidato fiscale nazionale. Anziché il gruppo di imprese controllate, l'unità fiscale di riferimento è il distretto, che provvede agli adempimenti dichiarativi e di pagamento, sulla base della sommatoria dei redditi delle società partecipanti. I principali vantaggi sono: la compensazione infradistrettuale delle perdite fiscali, la possibilità di trasferire cespiti in regime di neutralità fiscale, nonché la piena esclusione dei dividendi distribuiti, per favorire gli scambi di partecipazioni infradistrettuali.

La tassazione unitaria costituisce un significativo passo avanti rispetto al regime consolidato e si basa sull'individuazione del distretto quale soggetto passivo delle imposte sui redditi e locali, nonché delle altre somme dovute agli enti locali.

Caratteristico della tassazione distrettuale unitaria è il ricorso al concordato preventivo triennale delle imposte dovute (tale istituto, peraltro, può essere applicato anche a prescindere

dall'applicazione della tassazione unitaria, ma avendo riguardo alla posizione delle singole imprese e, quindi, in termini di minore vantaggiosità).

Il concordato avviene sulla base di elementi caratteristici relativi – quanto alle imposte dirette – alla natura, tipologia ed entità delle imprese partecipanti, alla loro attitudine alla contribuzione e ad altri parametri oggettivi, determinati anche su base presuntiva. Tali elementi si determinano previa consultazione delle categorie interessate e degli organismi rappresentativi dei distretti.

Con riferimento ai tributi ed alle altre somme dovuti agli enti locali, le disposizioni di legge rimettono ogni competenza agli enti interessati, che procedono alla determinazione in cifra unica del *quantum* dovuto, previa consultazione dei distretti e delle categorie interessate, secondo criteri di autonomia, obiettività, semplificazione e trasparenza ed allo scopo di attribuire certezza degli oneri a carico delle imprese e certezze delle risorse a disposizione degli enti locali.

In caso di applicazione e rigorosa osservanza del concordato, i controlli fiscali sono limitati al monitoraggio ed all'acquisizione di elementi obiettivi utili per affinare i parametri per la definizione dei futuri concordati, ferma in ogni caso la vigilanza sulla commissione di eventuali reati. La ripartizione del carico concordato in ambito distrettuale è rimessa allo stesso distretto secondo criteri di trasparenza e parità di trattamento, nonché sulla base di principi di mutualità.

In sostanza, i principali strumenti di intervento possono così sintetizzarsi:

- 1) La tassazione distrettuale su base consolidata, che è riservata alle sole società di capitali e ai soggetti passivi dell'IRES che svolgono attività commerciali e che estende ai distretti la regola della piena libertà di perimetrazione dell'area di consolidamento fiscale;
- 2) La tassazione distrettuale unitaria, in cui il distretto opera come un distinto soggetto d'imposta (rientrante tra gli enti commerciali soggetti a IRES), al quale vengono imputati gli imponibili delle imprese distrettuali che hanno esercitato la specifica opzione per tale regime. Anche l'opzione per la tassazione distrettuale unitaria ha una durata triennale;
- 3) Il concordato fiscale distrettuale, che nasce essenzialmente come misura connessa al funzionamento della tassazione unitaria. Data la previsione del distretto come unità impositiva dotata di soggettività tributaria, il concordato distrettuale costituisce la modalità ordinaria e tipica di assolvimento dei principali tributi.

Il concordato consiste in un accordo tra distretto e Agenzia delle entrate e ha per oggetto il volume delle imposte dirette a carico delle imprese distrettuali che hanno optato per la tassazione unitaria. Caratteristiche del concordato sono il vincolo e la durata almeno triennale. La determinazione delle imposte concordate non può essere arbitraria, bensì soggetta al rispetto di specifici criteri relativi:

- 1) Alla natura, tipologia, dimensione delle imprese;
- 2) Alla loro capacità contributiva;

3) Ad altri elementi oggettivi, anche di natura presuntiva (per esempio, studi di settore).

Questi parametri oggettivi sono determinati dall'Agenzia delle entrate, che dovrà comunque consultare i rappresentanti delle categorie interessate, nonché gli organismi rappresentativi dei distretti. È da ritenere che il distretto – in quanto soggetto passivo d'imposta – debba provvedere alla dichiarazione annuale e ai relativi versamenti a saldo e in acconto. Ovviamente, la responsabilità per eventuali reati fiscali resta in capo ai soggetti che li hanno commessi.

I poteri di controllo da parte dell'Agenzia delle entrate rimangono inalterati in linea di principio, ma – in caso di puntuale osservanza degli impegni assunti in sede concordataria – saranno esercitati essenzialmente a fini di monitoraggio e prevenzione di abusi e reati, nonché per aggiornare e affinare l'elaborazione dei parametri oggettivi da usare per i successivi concordati.

Nel caso dei rapporti tra distretti ed enti locali, l'istituto del concordato distrettuale assume connotazioni ancora più incisive, in considerazione del peculiare rapporto con il territorio che è tipico dei distretti.

Il concordato distrettuale con gli enti locali è ispirato ai principi di massima semplificazione e rapidità operativa. I criteri generali per la determinazione del dovuto sono, infatti, rimessi agli enti locali interessati. Proprio per favorire la semplicità ed efficienza dell'approccio, non sono previsti criteri direttivi come è, invece, stabilito per le imposte dirette.

La ragione risiede, evidentemente, nella minore rilevanza qualitativa (rispetto al principio della capacità contributiva) e quantitativa (rispetto ai valori in gioco) dei tributi locali. Questa maggiore libertà, peraltro, non potrà andare a scapito dei canoni d'equità, parità di trattamento, trasparenza e correttezza che, comunque, dovranno ispirare gli enti locali nella definizione dei criteri di attuazione dei concordati e nella materiale negoziazione degli stessi.

Anche qui rimangono fermi i poteri di controllo previsti dalla normativa vigente, anche se – in caso di puntuale osservanza di quanto concordato – potranno essere utilizzati solo per fini di monitoraggio, prevenzione ed elaborazione dei dati utili per affinare l'uso di questo strumento. In tal modo, il legislatore con tali disposizioni fiscali, riesce a realizzare una convergenza tra il dato economico e il dato giuridico, tra il modo di essere dei circuiti di produzione della ricchezza e la misurazione della ricchezza stessa a scopo di prelievo fiscale. La novità consiste nel fatto che tale convergenza non passa più per il tramite del rapporto partecipativo (come è accaduto sino ad oggi nel consolidato di gruppo) ma per quello dell'integrazione economica, della complementarità degli interessi, ovverosia, per dirla con un'unica locuzione, per il fatto che le singole imprese decidano di aggregarsi ad un distretto produttivo. Per dirla tutta, “prima della legge finanziaria per il 2006, la legislazione considerava le imprese *as single* tanto se operavano singolarmente, tanto se operavano in una logica economica organica, ricorda come la nuova legge elimina questa asimmetria facendo convergere la realtà formale della legislazione con la realtà sostanziale della produzione. In tal

modo, le imprese possono unire le loro forze ed assumere, nella logica della libera associazione, una più vasta e propria soggettività” (G. Tremonti).

4.2. L. n. 266 del 2005: disposizioni in materia amministrativa

Tra le disposizioni amministrative applicabili ai distretti, individuate dalla lettera *b)* del comma 368 rientrano:

- Il riconoscimento al distretto della facoltà di svolgere talune funzioni quali l'esecuzione, in nome e per conto dell'impresa, degli adempimenti burocratici connessi con lo svolgimento dell'attività, nonché la "certificazione" dell'esattezza dell'*iter* procedurale seguito, ai fini della semplificazione degli adempimenti burocratici posti a carico delle imprese che aderiscono;
- Il riconoscimento ai distretti della facoltà di stipulare negozi di diritto privato per conto delle imprese ad essi aderenti sulla base delle norme civilistiche che disciplinano il mandato. A fronte di quest'attività amministrativa svolta dal distretto, la cui rispondenza alle norme di legge è dichiarata dal distretto stesso, le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici interessati provvedono di conseguenza nei riguardi delle imprese senza esperire alcun altro controllo;
- la possibilità per i distretti di accedere - con apposita convenzione - ai sistemi informativi e agli archivi informatici delle pubbliche amministrazioni, rimandandosi ad un successivo decreto l'individuazione delle concrete modalità applicative della disposizione;
- La possibilità per le imprese aderenti di intrattenere rapporti con le pubbliche amministrazioni e con gli enti pubblici, anche economici (ovvero dare un impulso a procedimenti amministrativi) attraverso il distretto, al fine di favorire la semplificazione e l'economicità per le imprese che vi aderiscono;
- La possibilità per i distretti di comunicare anche in modalità telematica con le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che accettano di comunicare, a tutti gli effetti, con tale modalità, nonché di accedere, su base convenzionale, alle banche dati formate e detenute dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti pubblici. Viene quindi demandata al Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, l'individuazione delle modalità applicative delle disposizioni del presente numero, con decreto di natura non regolamentare.

Disposizioni in materia di semplificazione per l'accesso delle imprese appartenenti ai distretti ai contributi regionali, nazionali o comunitari – introdotte al numero 2) sono così riassumibili:

- Possibilità di presentare istanze mediante un unico procedimento realizzato tramite i distretti, che possono altresì fornire alle singole imprese consulenza ed assistenza, nonché certificare il loro diritto per l'accesso ai contributi;

- Facoltà per i distretti di procedere alla stipula di apposite convenzioni con aziende di credito ed intermediari finanziari iscritti nell'apposito elenco tenuto dall'UIC ai fini della prestazione della garanzia per l'ammontare della quota dei contributi soggetti a rimborso, rimandando ad un successivo decreto la determinazione delle specifiche modalità applicative.

Ai distretti è, inoltre, riconosciuta la facoltà di stipulare negozi di diritto privato – per conto delle imprese ad essi aderenti – secondo le norme degli articoli 1703 e seguenti del codice civile, che disciplinano il contratto di mandato (lettera *b*), numero 3).

Da quanto riportato, emerge un dato importantissimo con riferimento ad una problematica più volte denunciata dalle aziende: con tali disposizioni, si ridurranno sensibilmente i tempi necessari per completare qualsiasi percorso amministrativo. La disposizione che consente ai distretti di accedere con apposita convenzione ai sistemi informativi ed alle banche dati delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici è strumentale ai fini dello snellimento dell'attività dei distretti stessi e, di conseguenza, delle aziende: un'altra inversione di rotta rispetto al passato.

4.3. L. n. 266 del 2005: disposizioni in materia finanziaria

La lettera *c*) del comma 368 individua una serie di disposizioni finanziarie applicabili ai distretti. Si tratta, in particolare, di interventi diretti ad agevolare l'accesso al credito, a promuovere il contenimento dei rischi e a favorire la capitalizzazione delle imprese appartenenti al distretto, con la convinzione che, per rendere più competitiva l'economia distrettuale, occorre intervenire sul versante finanziario, vale a dire sulla provvista di mezzi finanziari a titolo di debito e sulla rimodulazione della struttura del passivo delle imprese del distretto.

La normativa prevede, dunque, da un lato, misure di contenimento del rischio creditizio supportato dagli intermediari erogatori mediante il potenziamento dei relativi meccanismi di mitigazione, dall'altro, misure di incentivo all'attività di *private equity* e *venture capital* che abbiano ad oggetto investimenti in imprese appartenenti ai distretti.

Le disposizioni sulla cartolarizzazione dei crediti delle imprese facenti parte dei distretti sono dirette a favorire la concessione di crediti ai distretti e alle imprese che ne fanno parte.

Compete ad un regolamento del Ministro dell'economia, sentito il Ministro delle attività produttive e la CONSOB, individuare le semplificazioni applicabili alle operazioni di cartolarizzazione aventi ad oggetto i crediti concessi da banche o intermediari finanziari alle imprese facenti parte del distretto, e ceduti ad un'unica società cessionaria.

Con lo stesso regolamento possono essere stabilite le condizioni e le garanzie a favore dei soggetti cedenti i crediti di cui al n. 1, in presenza delle quali tutto o parte del ricavato

dell'emissione dei titoli possa essere destinato al finanziamento delle iniziative dei distretti e delle imprese dei distretti beneficiarie dei crediti che sono stati oggetto di cessione.

Il n. 3 estende le disposizioni relative alle obbligazioni bancarie garantite anche ai crediti delle banche nei confronti delle imprese facenti parte dei distretti. Le condizioni per l'estensione vengono stabilite con il citato regolamento.

Per le banche e gli altri intermediari che concedono crediti ai distretti o alle imprese ad essi aderenti e che non procedono alla relativa cartolarizzazione o all'emissione di obbligazioni bancarie garantite, sono previste altre agevolazioni; in particolare, possono effettuare ulteriori accantonamenti, fiscalmente deducibili, alle condizioni che saranno stabilite dal citato regolamento.

Inoltre, al fine di favorire l'accesso al credito e il finanziamento dei distretti e delle imprese che ne fanno parte, in particolare per sostenere i progetti di sviluppo e innovazione, viene affidato al Ministro dell'economia il compito di adottare o proporre le misure occorrenti per:

- a) Favorire il rafforzamento patrimoniale dei confidi e la loro operatività, anche al fine di assicurare che la garanzia che prestano i confidi sia riconosciuta come uno strumento idoneo di attenuazione del rischio di credito ai sensi di Basilea 2;
- b) Favorire la costituzione, da parte dei distretti, di fondi di investimento in capitale di rischio delle imprese aderenti ai distretti;
- c) Agevolare la costituzione di agenzie esterne di valutazione del merito di credito dei distretti e delle imprese che ne fanno parte, a beneficio delle imprese stesse e delle banche che applicano il metodo standardizzato di calcolo dei requisiti previsto da Basilea 2.

4.4. Legge n. 133 del 5 agosto 2008

Con il Decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria*", convertito in Legge n. 133 del 5 agosto 2008, il Governo ha previsto misure di semplificazione a favore dei distretti produttivi. All'articolo 6-bis "*Distretti produttivi e reti di imprese*", la normativa disciplina che il Ministero dell'Economia e delle finanze (...), previa intesa con la Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano, potrà definire semplificazioni contabili e procedurali, nel rispetto della disciplina comunitaria, che consentano alle imprese appartenenti al distretto di conseguire risparmi di risorse umane e finanziarie nell'effettuazione degli adempimenti IVA. Tuttavia, stante il divieto di far derivare dalle misure in esame nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si rimanda la valutazione delle modalità concrete di attuazione di tali disposizioni. Inoltre, tale articolo, promuovendo lo sviluppo del sistema delle imprese attraverso azioni di rete che ne rafforzino

le misure organizzative, l'integrazione per filiera, lo scambio e la diffusione delle migliori tecnologie, lo sviluppo di servizi di sostegno e forme di collaborazione tra realtà produttive anche appartenenti a regioni diverse, definisce le reti, di livello nazionale, delle imprese e delle catene di fornitura, quali libere aggregazioni di singoli centri produttivi coesi nello sviluppo unitario di politiche industriali. Ad esse, anche al fine di migliorare la presenza nei mercati internazionali, la normativa estende le disposizioni concernenti i distretti produttivi previste dall'articolo 1, commi 366 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ad eccezione delle norme inerenti i tributi dovuti agli enti locali.

4.5. Legge n. 33 del 9 aprile 2009

Il D.L. 112 del 2008, tuttavia, elimina tanto il consolidato di distretto ossia la possibilità delle imprese di esercitare congiuntamente l'opzione per la tassazione di distretto ai fini dell'applicazione dell'IRES – quanto il concordato di distretto – ossia la determinazione preventiva per almeno un triennio con l'amministrazione finanziaria del reddito imponibile, dei tributi, dei contributi e delle altre somme dovute all'Erario ed agli Enti locali. Il cosiddetto decreto anticrisi, n. 5 del 10 febbraio 2009 *“Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi”* convertito in Legge n. 33 del 9 aprile 2009, all'art. 3 *“Distretti produttivi e reti di imprese”* ristabilisce quanto eliminato dal Decreto 112 del 2008; inoltre, estende alle reti di imprese ed alle catene di forniture i benefici legati alla gestione dei tributi locali.

Pertanto, alla luce delle disposizioni del decreto anticrisi, il reddito imponibile del distretto comprende quello delle imprese che vi appartengono, che hanno contestualmente optato per la tassazione unitaria. Circa la determinazione del reddito unitario imponibile, nonché dei tributi, contributi ed altre somme dovute agli enti locali, questa viene operata su base concordataria per almeno un triennio, avuto il distretto riguardo alla natura, tipologia ed entità delle imprese stesse, alla loro attitudine alla contribuzione e ad altri parametri oggettivi, determinati anche su base presuntiva. La ripartizione del carico tributario tra le imprese interessate è rimessa al distretto, che vi provvede in base a criteri di trasparenza e parità di trattamento, sulla base di principi di mutualità. Non concorrono a formare la base imponibile in quanto escluse le somme percepite o versate tra le imprese appartenenti al distretto in contropartita dei vantaggi fiscali ricevuti o attribuiti. L'Agenzia delle entrate determina i parametri oggettivi per la determinazione delle imposte, previa consultazione delle categorie interessate e degli organismi rappresentativi dei distretti. Rimane, tuttavia, fermo l'assolvimento degli ordinari obblighi e adempimenti fiscali da parte delle imprese appartenenti al distretto e l'applicazione delle disposizioni penali tributarie; in caso di osservanza del concordato, i controlli sono eseguiti unicamente a scopo di monitoraggio, prevenzione ed elaborazione dei dati. I distretti possono, inoltre, concordare in via preventiva e vincolante con gli enti locali competenti, per la durata di almeno un triennio, il volume dei tributi, contributi ed altre somme da versare

dalle imprese appartenenti in ciascun anno e la determinazione di quanto dovuto è operata tenendo conto della attitudine alla contribuzione delle imprese, con l'obiettivo di stimolare la crescita economica e sociale dei territori interessati; in caso di opzione per la tassazione distrettuale unitaria, l'ammontare dovuto è determinato in cifra unica annuale per il distretto nel suo complesso. Criteri generali per la determinazione di quanto dovuto in base al concordato vengono determinati dagli enti locali interessati, previa consultazione delle categorie interessate e degli organismi rappresentativi dei distretti. La ripartizione del carico tributario tra le imprese interessate è rimessa al distretto. Le disposizioni reintrodotte con la L. 33 del 2009 si applicano alle aziende che si impegnano a non delocalizzare al di fuori dei Paesi membri dello Spazio Economico Europeo la produzione dei beni per i quali sono previsti gli incentivi di cui al presente decreto.

5. L'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DELLO SVILUPPO LOCALE: IL NUOVO MODELLO DISTRETTUALE

Alla luce delle considerazioni fatte finora, obiettivo del DAT vuole essere quello di costruire, attraverso la concertazione, una rete tra attori locali dello sviluppo al fine di rappresentare gli interessi, le qualità e le potenzialità del territorio e convogliare progetti e risorse verso i settori trainanti dell'area.

Dinanzi alle nuove prospettive di sviluppo del settore primario, il ruolo dei distretti è di primo piano ai fini della concertazione delle politiche di sviluppo e di investimento a livello locale. Novità assoluta nel nuovo quadro programmatico delle politiche di sviluppo nazionali e comunitarie, i distretti hanno assunto il ruolo di volano nell'attuazione delle stesse politiche, in quanto basate su logiche di territorializzazione degli interventi: la metodologia di territorializzazione adottata a livello nazionale dal Piano Strategico Nazionale, che ha consentito lo sviluppo di programmi basati sull'approccio "*bottom up*", sostenute dalla Regione Puglia, sta portando alla costituzione tanto dei distretti industriali quanto dei distretti rurali ed agroalimentari di qualità, alla luce anche della recente modifica alla L. R. 23/2007 finalizzata al riconoscimento proprio dei distretti propri del settore agricolo ai sensi del D. L.vo 228/2001.

In ambito agricolo, poi, la stessa Politica di Sviluppo Rurale, che rappresenta uno dei punti di forza del sistema di programmazione per il periodo 2007 - 2013, è fondata su un approccio strategico, integrato, territoriale e sul riconoscimento di un ruolo prioritario ai Partners locali nella promozione delle strategie di sviluppo. Per tutte le azioni individuate dal PSR, in coerenza con la politica comunitaria che considera la concertazione come uno strumento privilegiato attraverso cui le amministrazioni centrali e locali definiscono e realizzano la programmazione degli interventi diretti a realizzare lo sviluppo economico e l'integrazione sociale. I Regolamenti Comunitari sullo sviluppo rurale e sulle Organizzazioni Comuni di

Mercato (OCM) sollecitano, dunque, l'adozione di una strategia di concertazione e di partenariato che coinvolga gli *stakeholders* in tutte le fasi della programmazione e dell'attuazione di tali programmi a livello locale ed aziendale.

Lo stesso Reg.(CE) n°1698/2005 all'Art 6, individua nel partenariato la forma di consultazione principale fra la Commissione Europea e le Autorità di gestione; nell'individuazione dei soggetti da consultare, il regolamento fa riferimento agli organismi più rappresentativi a livello regionale e locale facenti parte delle seguenti categorie:

- a) gli enti pubblici territoriali e altre autorità pubbliche competenti;
- b) le parti economiche e sociali;
- c) qualsiasi altro organismo rappresentativo della società civile, le organizzazioni non governative, incluse quelle ambientali, e gli organismi per la promozione della parità tra uomini e donne.

Quanto sopra è attuato dalle metodologie previste dal PSR in tema, ad esempio, di PIF come anche di Programmi di Sviluppo Locale (PSL).

In quest'ottica, i distretti divengono **organizzatori territoriali della partecipazione delle singole aziende alle misure del PSR: promuovono ed animano il territorio per cercare le aziende e progettare, insieme a loro, i predetti Programmi Integrati di Filiera, che rappresentano (insieme al pacchetto multimisura per i giovani) le uniche provvidenze sostanziose che fornirà l'Asse I del PSR nei prossimi 6 anni.**

Anche in rapporto ai mutamenti in atto in seno alle Province ed all'approccio Leader, promosso dal PSR attraverso i Gruppi di Azione Locale (GAL), il Distretto Agroalimentare del Tavoliere rappresenta un soggetto capace di completare l'organizzazione locale dello sviluppo.

Il punto di partenza comune è l'omogeneità territoriale del contesto produttivo e, in generale, socio – economico dell'area. Le funzioni con le quali i diversi soggetti operanti sul territorio si interfacciano con il contesto sono, invece, diverse e complementari: sotto l'unico ombrello dell'**Ente di programmazione (Regione Puglia)** che adotta scelte programmatiche frutto della concertazione e di un principio di territorializzazione degli interventi, vivono **strumenti tecnici di supporto operativo (DAT e GAL)** che collegano le **entità amministrative (Province)** alle **imprese**.

Tali strumenti tecnici, si differenziano a loro volta in **strumenti di promozione territoriale (GAL)**, aventi come riferimento principale il territorio, le cui azioni si collegano alle misure degli Assi III e IV del PSR e **strumenti economico – produttivi per lo sviluppo delle aziende (DAT)** aventi come riferimento principale le aziende del territorio, le cui azioni si collegano agli assi I e II del PSR (Programmi di filiera, investimenti aziendali e trasferimento di innovazioni per le aziende del territorio – *impatto aziendale* – oltre che lo sviluppo di servizi comuni vale il Centro Servizi del DAT per le stesse aziende del territorio – *impatto territoriale*).

L'interazione tra questi due strumenti tecnici di supporto operativo (**protocollo d'intesa GAL – Distretto**) permette, così, alle imprese e al territorio di condividere idee e progetti di sviluppo. Infine, si sottolinea come i principi guida della nuova programmazione comunitaria affiancano la territorializzazione degli interventi alla **integrazione tra i fondi comunitari FEASR, FESR e FSE**. Il Distretto, nella sua funzione di organizzatore territoriale dello sviluppo, è capace di individuare le strategie di azione capaci di favorire l'effettiva integrazione territoriale del PSR FEASR con le politiche promosse dal Programma Operativo (PO) FESR e dal PO FSE: si pensi ad esempio alla Logistica, Società della Conoscenza (Sistema della ricerca e dell'innovazione e Società dell'informazione) a valere sul FESR oppure alla formazione per le aziende del distretto a valere sul FSE.

Di seguito si schematizza la nostra idea di attuazione territoriale delle politiche di sviluppo agricolo previste dal 1° e 2° Pilastro della Politica Agricola Comunitari (PAC).

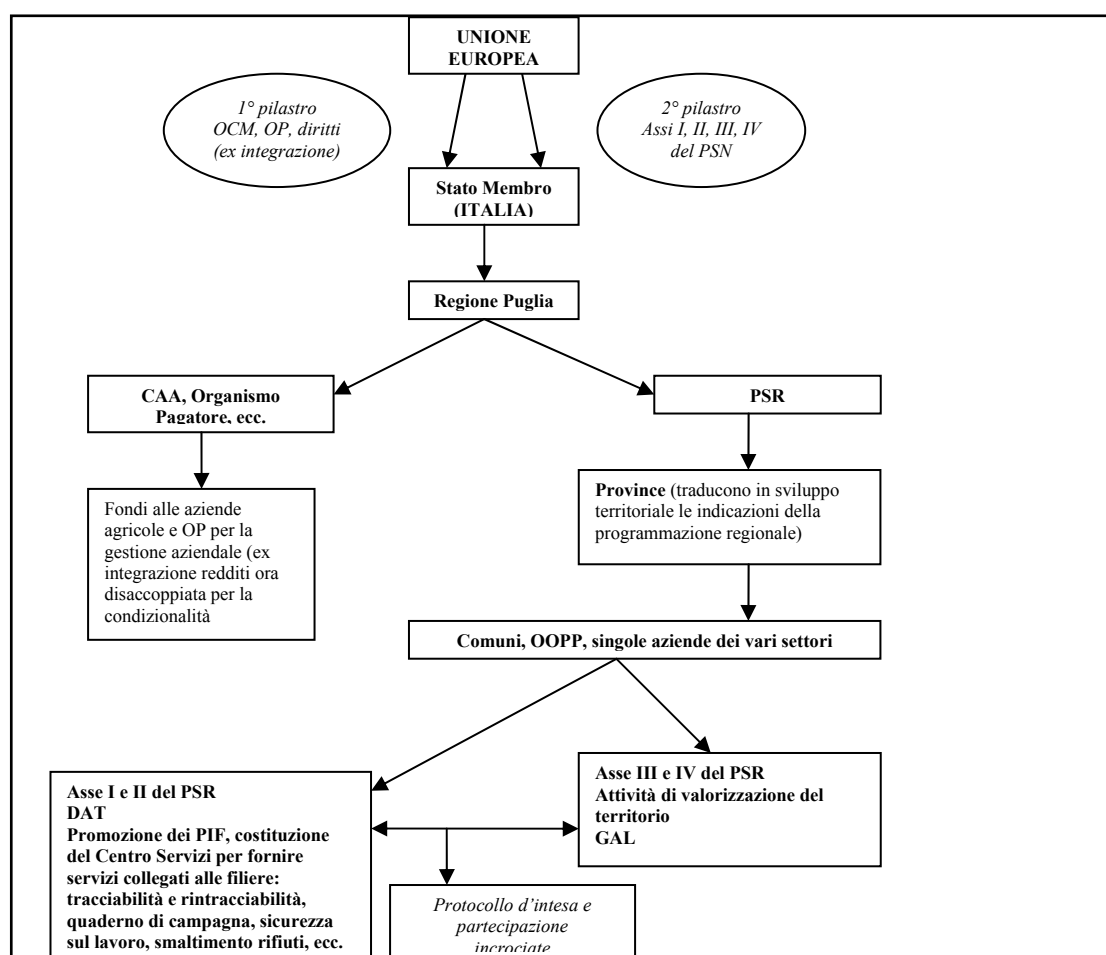


Figura 1: Organizzazione territoriale dello sviluppo locale. Fonte: Ns elaborazione

Dallo schema di cui sopra, si evince quanto segue:

- I comuni e le Organizzazioni Professionali (OOPP) sono i promotori e i “gestori” di entrambi gli organismi (GAL e Distretto);

- Occorre fare due diversi organismi con funzioni distinte e complementari in quanto i GAL non possono gestire le misure dell'Asse I e II in combinazione con tutte le attività del 1° pilastro: OCM e OP (cosa che invece può fare il Distretto);
- La Legge n. 23/2007 della Regione Puglia, così come modificata dall'art. 15 della L.R. n. 10 del 2009, delega al Distretto l'onere di promuovere e realizzare i network territoriali tra i soggetti verticali (aziende della filiera) e fra questi ed i soggetti trasversali dello sviluppo (Comuni, Banche, Università, servizi, Ordini professionali, ecc.). Organizzano, cioè, i rapporti tra gli utilizzatori (aziende) ed i fornitori di: ricerca, innovazioni tecnologiche, strade, infrastrutture, Energia, trasporti, logistica, credito, consulenza aziendale, ecc.;
- Tutto questo viene fatto da un organismo (distretto) che non assume una “veste terza” ma rimane semplicemente uno strumento operativo (e non un altro Ente o sovrastruttura burocratica) a guida diretta dei Comuni e delle organizzazioni professionali e sindacali;
- Quindi, gli stessi attori o stakeholders territoriali (comuni e OOPP) attuano le politiche di sviluppo rurale e produttivo (settoriale: cereali, olio, vino, latte, ecc.) attraverso due strumenti distinti: i GAL (per tutto ciò che sta negli Assi III e IV del PSR) ed il Distretto (per tutti gli interventi più importanti degli Assi I e II e, soprattutto, per interconnettere le aziende fra loro e con l'esterno).

Il modello distrettuale proposto facendo riferimento al DAT risulta, in tal modo, capace di organizzare territorialmente lo sviluppo locale facendo sistema tra le imprese e i diversi stakeholders che agiscono a livello locale.

A differenza di altre realtà italiane, il DAT ha creato un soggetto giuridico capace di gestire il Centro Servizi – Sportello informativo di Distretto. Attraverso tale società il distretto offre alle imprese aderenti i servizi di cui le stesse necessitano e, come già visto, in linea con quanto la normativa di settore prevede.

A tal punto non rimane, per il DAT, che applicare, ottenuto il riconoscimento ufficiale dalla Regione Puglia, come libera aggregazione di imprese che territorialmente e funzionalmente organizzata in distretto produttivo possa beneficiare dei vantaggi di natura fiscale, amministrativa e finanziaria offerti dalla Legge Finanziaria 2006 e dal cosiddetto decreto anticrisi n. 5 del 2009. D'altronde tale organizzazione territoriale è in linea con la definizione di distretto inteso come un insieme di imprese fra loro integrate da un sistema di relazioni produttive, tecnologiche o di servizio che, anziché procedere in modo individuale, decidono di collaborare per favorire il proprio sviluppo.

E' proprio questa la definizione che ritroviamo all'art. 1, comma 366, della Legge finanziaria per il 2006 nel momento in cui individua il distretto quale libera aggregazione di imprese articolate sul *piano territoriale* e sul *piano funzionale*. I distretti territoriali, maggiormente ancorati all'esperienza maturata finora nel settore dei distretti produttivi, si caratterizzano per

la comune appartenenza delle imprese che vi afferiscono ad un medesimo settore produttivo oltre che ad uno stesso ambito territoriale. Il trade-off tra questione territoriale e questione funzionale è raggiunto: il soddisfacimento dei bisogni delle aziende del distretto e la necessità-opportunità di beneficiare dei vantaggi offerti dalla normativa in materia.

Secondo la ratio legis dei commi da 366 a 372 dell'articolo 1 della legge 266/05, le società di capitali che liberamente aderiscono al DAT possono congiuntamente esercitare l'opzione per la tassazione di distretto ai fini dell'applicazione dell'IRES. In questo senso si rendono applicabili gli articoli 117 e seguenti del TUIR relative al consolidato nazionale. Il reddito imponibile del DAT, nonché dei tributi, contributi e altre somme dovuti agli enti locali, sono determinati su base concordataria per almeno un triennio. Sarà l'agenzia delle Entrate a determinare i parametri oggettivi da cui sarà calcolato il volume delle imposte dirette di competenza delle imprese che aderiscono al distretto e da versare in ciascun esercizio, guardando alla natura, tipologia ed entità delle stesse imprese e ad altri parametri oggettivi determinati su base preventiva. Il carico tributario è ripartito tra le imprese e se ne occupa direttamente il distretto in base a criteri di trasparenza e parità di trattamento e sulla base di principi di mutualità.

Inoltre, con riferimento alla fiscalità locale, il DAT può concordare con gli Enti locali competenti, in via preventiva e vincolante per la durata di almeno un triennio, il volume dei tributi, contributi e altre somme da versare dalle imprese a essi appartenenti in ciascun anno. In caso di opzione per la tassazione distrettuale unitaria, l'ammontare dovuto sarà determinato in cifra unica annuale per il distretto nel suo complesso. In questa ipotesi, la ripartizione del carico tributario tra le imprese è rimessa al DAT, che vi provvede sulla base di principi di mutualità. Il concordato, in ogni caso, non inibisce le forme di controllo, esperibili da parte degli enti locali che, tuttavia, potranno esercitarle unicamente a scopo di monitoraggio, prevenzione ed elaborazione dei dati necessari per la determinazione di quanto dovuto.

Alla luce delle disposizioni di carattere amministrativo introdotte dalla normativa nazionale, il DAT può avere un ruolo di consulenza e di assistenza, ma soprattutto di "certificazione" per le imprese associate, in quanto è soggetto che – seppur privato a tutti gli effetti – che dialoga "alla pari" con la pubblica amministrazione. Il distretto può, infatti, essere il "referente unico" delle imprese nei rapporti con la pubblica amministrazione. Ma non solo: il distretto ha anche facoltà di svolgere una funzione di pre-istruttoria procedimentale, diretta a verificare, nei riguardi delle imprese aderenti, la sussistenza dei requisiti e dei presupposti previsti dalla legge per l'avvio del procedimento amministrativo, senza che l'amministrazione pubblica debba tornare sugli accertamenti già compiuti dal distretto.

Pertanto, l'adesione al DAT da parte delle aziende facilita anche l'accesso ai contributi-finanziamenti pubblici, siano essi statali, regionali o comunitari. Le imprese aderenti possono presentare le relative istanze – sia individuali che collettive – tramite il DAT. Tra l'altro, la presentazione collettiva dell'istanza consente l'accesso ai contributi a tutte le imprese,

comprese quelle che ne sarebbero escluse per motivi dimensionali. Decisamente innovativa è la facoltà, riconosciuta al distretto, di stipulare convenzioni, anche di tipo collettivo, volte alla prestazione della garanzia per l'ammontare della quota dei contributi soggetti a rimborso. Non solo: il distretto ha la facoltà di concludere, per conto delle imprese, negozi di diritto privato. Il rapporto tra le imprese e il DAT viene inquadrato nell'ambito del mandato con rappresentanza: con l'adesione, le imprese conferiscono al distretto il potere di agire in nome e per conto di esse, secondo la disciplina prevista dagli artt. da 1703 a 1730 c.c.. Questo profilo giuridico di aggregazione può diventare un potente moltiplicatore degli investimenti delle imprese che aderiscono al distretto. L'aggregazione, infatti, accresce il potere contrattuale delle imprese aggregate e rende, così, accessibili ad esse investimenti in beni e servizi – per esempio, servizi avanzati nei settori della logistica, delle telecomunicazioni, ecc. – ai quali le singole imprese a volte devono rinunciare, non disponendo di risorse e di “dimensioni” sufficienti.

Inoltre, riconoscendo il DAT come unico soggetto ai fini finanziari e dei rapporti con le banche, è possibile agevolare il credito alle piccole e medie imprese aderenti, facendo ricorso alle obbligazioni – **bond di distretto** – ottenute cartolarizzando i prestiti concessi alle imprese del distretto: ossia il prestito, erogato dalla banca, viene emessa ad una “società veicolo” garantita da un consorzio fidi cui hanno aderito le aziende del distretto. Il bond di distretto viene poi ceduto sul mercato e con l'incasso, la società veicolo può finanziare l'acquisto dei crediti della banca. Il bond di distretto, cioè, rappresenta una formula innovativa per diversificare le fonti di finanziamento per le imprese del DAT, destinata a sostenere progetti di ricerca, di innovazione, di internazionalizzazione.

ABSTRACT

The experience of clusters in Italy, has been recently relaunched by the Financial Law 2006, by DL 112/2008 and DL 5 / 2009.

The new provision is contained in paragraphs from 367 to 372, of the Financial Law 2006.

For the purposes of its application was made for the adoption of a ordinance by Minister of Economy and Finance for the definition of the characteristics and methods of identification of clusters (paragraph 366),

The clusters are defined as free enterprises developed in the specific and local area and aimed at functional, "according to the principles of horizontal and vertical subsidiarity".

With the present work was created, in according to the best practice of District of Agribusiness Tavoliere (DAT), a pattern for development of local economies founded on productive activities of the specific cluster, due the benefits arising from taxation, and by from finance district.

The aim was the creation and implementation of a best practice of the cluster, defined like a form of organization of local development.

This pattern of development is able to improve the economic and tax benefits provided by the Financial Laws 2006 and 2009, the legislation on fiscal federalism and the D.L. No 112, 2008 and D.L. No 5 of 2009.

In this way, the cluster does not become a new subject or a new institutional actor, but it became a new model of interaction and operation between local institutions and the economic stakeholders.

The cluster became, at the same time, a vertical partnership able to connect the resources who operating in the specific territory, but also a horizontal partnership that crosses agriculture, economy, society and culture.

BIBLIOGRAFIA

- Becattini G., (1979), *Scienza economica e trasformazioni sociali*, La Nuova Italia, Firenze
- Becattini G., (2000) *“Il distretto industriale”*, Rosenberg & Sellier, Torino
- Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C., (2001), *“Il capitale sociale. Istruzioni per l’uso”*, Il Mulino, Bologna
- Bossi G., Bricco P., Scellato G., (2006), *“I distretti del futuro. Una nuova generazione di sistemi produttivi per l’innovazione”*, Edizioni Il Sole 24 ore, Milano
- Brasili, Ricci Maccarini, *I distretti agroindustriali: un’analisi economica, strutturale e dell’efficienza delle imprese alimentari*, Dipartimento di Scienze statistiche "Paolo Fortunati", Bologna, 2000, 1-32.
- Cafferata, Cerruti, *Distretti industriali e agroalimentari. Esperienze a confronto*, Aracne, 2005.
- Cariola M., Coccia M., (2002), *“Analisi di un sistema innovativo regionale ed implicazioni di policy nel processo di trasferimento tecnologico”*, Working paper CERIS-CNR, Anno 4, n. 6/2002
- Ciampaglia, *La cartolarizzazione delle poste attive e i suoi scopi: la struttura della securitization*, in *Finanza, marketing e produzione*, 2000, 7-24.
- Ciciotti E. (1997), *Sviluppo locale e nuovi approcci alle politiche regionali*, in AA.VV., *Mercato, Stato e Giustizia Sociale*, Giuffrè, Milano
- Contò F., (2004), *Il distretto agroalimentare del Vulture*, Nuovo Diritto Agrario, Monteverde, Roma.
- Contò F., (2005) *Percorsi di internazionalizzazione delle PMI distrettuali: il caso del distretto dell’Alto Tavoliere*, Relazione presentata alla XXVI Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Pisa.
- Contò F. (2006) *Agricoltura, ruralità e sviluppo economico*, Relazione presentata alla XXVI Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Napoli
- Contò F. (2007) *Creazione ed organizzazione di due aree distrettuali agroalimentari: grado di percezione da parte degli operatori*, Relazione presentata alla XXVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Bolzano.
- Contò F., Sangiacomo D. (a cura di) (2008), *Crescita professionale e sviluppo territoriale: l’eccellenza del “Made in Vulture”*, FrancoAngeli, Milano
- Contò F., Lopes A. (a cura di) (2008), *Organizzazione territoriale e sviluppo locale nell’area dell’Alto Tavoliere*, FrancoAngeli, Milano
- Coppi R. (2006), *Note a “Un modello quantitativo di descrizione dei sistemi locali italiani per la valutazione delle politiche pubbliche-LEL Università Cattolica”*, Seminario Uver febbraio 2006, Dipartimento Politiche dello Sviluppo, Ministero dell’Economia

- Esposito, in *La Securitization: profili giuridici di una tecnica finanziaria di successo*, disponibile in www.borsaitalia/securitization.com
- Foa M., *I distretti industriali restano il nostro modello di successo*, Il Giornale, 10/01/2007, pagina 24
- Fondazione Luca Pacioli: *La disciplina fiscale dei distretti produttivi (legge 23 dicembre 2005 n.266, legge finanziaria per il 2006)*. Documento n. 12, 19 Maggio 2006
- Fortis M., *I distretti, motore della crescita*, Fondazione Edison, Quaderno n. 1/2005,
- Fortis M., *Il “punto” sui Distretti Industriali*, Global Competition, 4/2006, pagina 9
- Fortis M., *Dove nasce la ripresa italiana*, Il Messaggero, 09/08/2006, pagina 1.
- Fortis M., *L'Italia dei pochi pilastri e dei tanti distretti*, Fondazione Edison, Quaderno n. 8/2007
- Fortis M., *Nuovi record per Made in Italy e distretti*, Fondazione Edison, Quaderno n. 22/2008
- Fortis M., Carminati M., *Il Made in Italy rallenta ma tiene*, Fondazione Edison, Quaderno n. 29/2008
- Grandinetti R., (2003), Tabacco R., *“I distretti industriali come laboratori cognitivi”*, in Sviluppo Locale, Vol. X, n. 22, pp. 49-83
- Iacononi L. (1990), *“Distretto industriale marshalliano e forma di organizzazione delle imprese in agricoltura”*, Rivista di Economia Agraria.
- Istituto Tagliacarte, *“I distretti rurali ed agroalimentari in Italia”*
- Le Donne, Putzulu, *Il decreto applicativo dell'opzione per la trasparenza: nuove prospettive di pianificazione fiscale*, in TributImpresa, n. 3, 2004.
- LEL (2006), *Un modello quantitativo di descrizione dei sistemi locali italiani per la valutazione delle politiche pubbliche, Relazione di presentazione*, Seminario presso DPS-UVER Ministero dell'Economia, Roma
- Lenoci F., Malerbi G., Peola S.: *Riforma dei distretti industriali e Basilea 2: opportunità per imprese, banche e professionisti*. Wolters Kluwer Italia, 2006
- Lenoci F.: *Il rilancio dei distretti industriali*. Milano, 2008
- Maiorca, *Il riconoscimento della personalità giuridica degli enti privati*, Palermo, 1933.
- Marshall A., (1972), *Principi di Economia*, Utet, Torino
- Marzano F. (a cura di) (2005), *Progresso economico, equità e disuguaglianza*, Il Mulino, Bologna
- Quadrio Curzio A., *Distretti ad alta potenzialità*, Il Sole 24 Ore, 30/05/2008, pagina 12.
- Ricciardi A., *Pmi dei distretti industriali: nuovi modelli organizzativi*, Il Sole 24 Ore, Guida Pratica a Basilica 2, Luglio/Agosto 2007.
- Sforzi, *L'identificazione spaziale*, in G. Becattini, a cura di, *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna, il Mulino, 1987, 143-167.
- Tremonti G., *Un'idea semplice: l'unione fa la forza*, in Il sole 24 ore del 21 marzo 2006

<http://www.tesoro.it/servizi-per/cittadino/distretti.asp> : *Distretti produttivi e Finanziaria 2006*
<http://www.federalismi.it/applMostraDoc.cfm?Artid=7763&edoc=14052007075549.pdf&tit=in%20materia%20di%20distretti%20produttivi>: *Corte Costituzionale, Sentenza n. 165/2007, in materia di distretti produttivi*
<http://www.fiscoggi.it/news>: *Tassazione unica per i distretti con possibile accordo sul quantum*, 19/02/2009
XVI Legislatura. *Temi del federalismo fiscale. Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale*. Ottobre 2008