



LA PREDISPOSIZIONE DI MISURE REGIONALI DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE TRA LE APORIE DEL RIPARTO DI COMPETENZE E L'INFLUENZA DELLE POLITICHE EUROPEE

Gabriella Saputelli

Introduzione: Il ruolo delle Regioni in un sistema multilivello. – 1. Le incertezze e la complessità del riparto di competenze Stato-Regioni in materia. – 1.1. Un caso emblematico: le misure a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese. – 2. Le principali misure intraprese a livello europeo negli ultimi anni. – 3. Le principali misure statali di sostegno ai settori produttivi adottate nel 2011. – 4. Le principali misure regionali di sostegno alle attività produttive adottate nel 2011. – 5. I problemi di *governance* economica e le esigenze di una migliore attuazione.

Introduzione: Il ruolo delle Regioni in un sistema multilivello.

Tra le misure che possono essere predisposte per favorire lo sviluppo economico, rivestono una particolare importanza gli interventi di *sostegno* ai settori produttivi, che possono avere diverse finalità: assicurare alle imprese accesso al credito e liquidità; accrescere il livello di competitività; favorire l'aggregazione tra imprese, la capitalizzazione e gli investimenti; ridurre il carico fiscale delle imprese; promuovere e sostenere i processi di internazionalizzazione.

In un sistema multilivello, quale è quello che si realizza tra Unione europea-Stato-Regioni, inserito a sua volta in un contesto di economia globalizzata, occorre stabilire come e in quale misura i vari soggetti istituzionali sono chiamati ad intervenire. Tale interrogativo assume, inoltre, una particolare pregnanza in un periodo storico interessato da una profonda crisi economico finanziaria, in cui le scarse risorse da investire devono essere misurate con l'esigenza di ridurre la spesa pubblica, evitando duplicazioni o sovrapposizioni di interventi.

Per determinare le misure di sostegno che possono essere predisposte dal livello centrale o regionale, infine, occorre tenere in debito conto la peculiare struttura produttiva italiana, che si caratterizza per la prevalenza di imprese di piccole e medie dimensioni, specializzate nei settori tradizionali (che costituiscono il c.d. Made in Italy), cui si contrappone la presenza di poche imprese di grandi dimensioni ⁽¹⁾.

In un contesto di tal sorta, è evidente che il ruolo degli enti regionali, in una logica di sussidiarietà, sia fondamentale per il sostegno ai settori produttivi e la "ripresa" economica. Se le dinamiche della globalizzazione spingono gli Stati e l'Ue ad adottare manovre di grandi dimensioni, infatti, il livello istituzionale più prossimo ai settori produttivi è chiamato ad individuare i bisogni emergenti nel territorio, correggere i punti critici e valorizzare gli elementi di forza del sistema, al fine di sostenere e valorizzare le potenzialità regionali e stimolare la competitività dei territori.

Un discorso di questo tipo presuppone un riparto di competenze coerente e ben assestato; dunque un regionalismo "maturo", in cui la posizione della Regione è affermata nel contesto istituzionale (statale ed europeo) e radicata sul territorio (tra gli operatori economici).

Con il presente contributo si intende focalizzare l'attenzione sul *modo* in cui si compongono a sistema gli enti coinvolti nella predisposizione di misure di sostegno ai settori produttivi, attraverso l'esame del riparto di competenze in cui le Regioni si trovano ad operare, da un lato, e l'osservazione di alcuni dati sintetici in merito agli

⁽¹⁾ In materia di strutture produttive V. le statistiche predisposte dall'Istat, Struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi, 27 ottobre 2011, e anche il portale Noi Italia, [http://noi-italia.istat.it/index.php?id=6&user_100ind_pi1\[uid_categoria\]=10&cHash=6f2d43101a3bb8e1042aa8ba6bc5fba6](http://noi-italia.istat.it/index.php?id=6&user_100ind_pi1[uid_categoria]=10&cHash=6f2d43101a3bb8e1042aa8ba6bc5fba6)

interventi concretamente adottati dai vari livelli in un anno a campione (il 2011), dall'altro.

1. *Le incertezze e la complessità del riparto di competenze Stato-Regioni in materia.*

La norma costituzionale di riferimento per l'esercizio dell'attività d'impresa, e per le attività produttive nel loro complesso, è l'art. 41 Cost., la cui problematica interpretazione, espressione del dibattito e dei diversi orientamenti emersi in fase di redazione in Assemblea costituente, è ora arricchita dall'influenza del processo di integrazione europea, in particolare dal mercato interno e dalle politiche riguardanti le attività economiche⁽²⁾. Dai fattori menzionati si desume il rapporto tra poteri pubblici (Stato e Regioni) e attività produttive, e dunque la natura dell'intervento pubblico nell'economia⁽³⁾, sempre più orientato verso un modello di tipo "indiretto" piuttosto che "diretto"⁽⁴⁾, per via dell'influenza delle più recenti impostazioni di politica economica.

In Costituzione emergono alcune ambiguità in merito ai soggetti istituzionali coinvolti nella regolamentazione della materia, per via del problematico riparto di competenze tra diversi livelli territoriali, in particolare tra Stato e Regioni, iniziato con la l. n. 59 del 1997 (c.d. legge Bassanini) e consolidatosi nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione.

La legge n. 59 del 1997 conteneva una serie di deleghe al Governo per il conferimento alle Regioni e agli enti locali anche delle funzioni e dei compiti esercitati nel settore dello sviluppo economico e delle attività produttive dallo Stato e dagli enti pubblici da esso dipendenti. I decreti legislativi di attuazione che sono seguiti, tra i quali assume rilievo centrale il d.lgs. 112 del 1998, hanno portato all'adozione di leggi regionali di attuazione e contengono disposizioni rilevanti per la determinazione dei contenuti delle materie considerate e per il riparto di competenze tra Stato e Regioni, cui occorre far riferimento anche a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

Nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, così come esso è definito nell'articolo 117 Cost. riformulato nel 2001, infatti, non è espressamente prevista una precisa attribuzione di competenze in tema di attività produttive e sviluppo economico.

Talune materie, come "commercio", "industria" e "artigianato", in quanto non espressamente menzionate negli elenchi di materie rimesse alla competenza esclusiva statale (art. 117 Cost. comma 2) e concorrente Stato/Regioni (art. 117 Cost., comma 3), possono considerarsi di competenza generale regionale.

Tuttavia, il settore delle attività produttive presenta una complessità ben maggiore di quella che a prima vista potrebbe apparire, dovuta alla eterogeneità degli "oggetti" che in esso possono essere ricompresi: si parla difatti di "macrosettore", comprendente al suo interno una pluralità di materie, le quali possono rientrare in diversi titoli di competenza, generando non di rado interferenze e sovrapposizioni tra competenze statali e regionali.

⁽²⁾ Per un commento all'art. 41 Cost. si rinvia a F. GALGANO, *Commento all'art. 41*, in *Commentario alla costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1982; per l'influenza del processo di integrazione europea v. R. NIRO, *Art. 41*, in *Commentario della Costituzione*, 1, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, 846 ss.; R. NANIA, *Iniziativa economica privata (libertà di)*, in S. Mangiameli (a cura di), *Diritto costituzionale, Dizionari sistematici*, Milano 2008, 578 ss.

⁽³⁾ Per l'intervento dello Stato nell'economia v. M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1977.

⁽⁴⁾ Generalmente, con l'intervento diretto gli apparati pubblici operano all'interno del mercato in qualità di produttori di beni e servizi, con l'intervento indiretto invece gli apparati pubblici incidono sulle attività produttive dall'esterno, attraverso poteri di regolazione e controllo, compreso l'uso di strumenti di incentivazione. Sull'argomento G. VESPERINI, *Industria (Interventi pubblici nell')*, in *Enc. Giur.*, XVI, Roma 1989.

A titolo di esempio, possono avere un'incidenza diretta sulle attività produttive: la materia "ordinamento civile", in cui rientra la disciplina dell'impresa, regolata dal diritto civile e commerciale, e la "tutela dell'ambiente", entrambe affidate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; con riferimento alle materie di competenza concorrente, invece, rilevano le sovrapposizioni con il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, il commercio con l'estero, il governo del territorio (per quanto riguarda l'urbanistica e la localizzazione dei grandi impianti produttivi), l'alimentazione, le casse di risparmio e le aziende di credito a carattere regionale, le professioni.

È inoltre da considerare una serie di interventi che, riguardando lo sviluppo economico e i servizi alle attività produttive in generale, non sono riferibili a materie specifiche: è il caso, ad esempio, degli interventi in materia di internazionalizzazione delle imprese e di quelli di sostegno al credito, ma anche delle misure per la crescita e lo sviluppo del sistema produttivo regionale (che consistono prevalentemente nella concessione di incentivi e contributi). L'intervento indiretto in economia comprende, infatti, non solo funzioni di regolazione dei diversi settori, ma anche una serie di misure di incentivazione e sostegno, particolarmente significative in una fase congiunturale di crisi economica. Soprattutto in questa ottica, una rigida ripartizione si presenta problematica, come anche affermato dalla Corte Costituzionale, che ha considerato gli "incentivi alle imprese" riferibili ad una pluralità di materie (sent. n. 354 del 2004).

In questa prospettiva anche allo Stato è lasciato un margine di intervento, attraverso la possibilità di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni" (art. 119 Cost. comma 5).

La normativa regionale e, in special modo, le misure di sostegno alle attività produttive adottate dalle Regioni possono determinare effetti distorsivi sul mercato, con il concreto rischio di contrapposizione con il diritto europeo in materia di concorrenza e aiuti di stato. Si comprende, dunque, perché, tra le materie di competenza esclusiva statale che potrebbero influenzare il settore, assume un particolare rilievo la tutela della concorrenza (art. 117 Cost., comma 2, lett. e)⁽⁵⁾.

Le interferenze e la duplice natura degli interventi adottabili in materia si riflette nella pluralità e nella natura delle fonti utilizzate, che ne rende difficoltoso il monitoraggio: frequentemente gli interventi in materia di attività produttive non sono

⁽⁵⁾ Nel 2011, all'esito di un giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto una legge regionale adottata proprio in materia di "commercio", la Corte Costituzionale ha ribadito che "le Regioni, nell'esercizio di tale loro competenza, possono dettare una disciplina che determini anche effetti pro-concorrenziali perché altrimenti il carattere trasversale e potenzialmente omnicomprensivo della materia 'tutela della concorrenza' finirebbe con lo svuotare del tutto le nuove competenze regionali attribuite dal legislatore costituente. Se però è ammessa una disciplina che determini effetti pro-concorrenziali 'sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza', al contrario, è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale". Continua la Corte: "l'espressione «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. determina, quindi, la necessità di un esame contenutistico sia per ciò che costituisce il portato dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva da parte dello Stato, sia per ciò che riguarda l'esplicazione della potestà legislativa regionale, sia essa riferibile al terzo o al quarto comma dell'art. 117 Cost.", al fine di preservare le reciproche attribuzioni (sent. n. 150/2011).

predisposti attraverso atti *ad hoc*, ma vengono inseriti nelle leggi finanziarie ⁽⁶⁾, nelle leggi multisettoriali ⁽⁷⁾, nella normativa di attuazione del diritto europeo (come nel caso delle leggi e degli altri provvedimenti di attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno ⁽⁸⁾, o delle leggi comunitarie regionali, laddove previste); agli interventi di natura legislativa si affiancano, inoltre, numerosi atti di natura secondaria o meramente esecutiva, delineando un panorama anche molto diversificato.

Se per la disciplina del settore si utilizzano, difatti, prevalentemente leggi regionali e regolamenti, le misure di incentivazione sono di norma contenute in atti di natura secondaria o amministrativa, in special modo negli atti programmatici o nei piani operativi ⁽⁹⁾.

La predilezione di fonti secondarie nel settore delle attività produttive può trovare una spiegazione nella natura tecnica e nelle specificità delle materie trattate, che portano a concentrare le relative competenze in capo alla Giunta, ma anche nell'esigenza di disporre di uno strumento flessibile, più facilmente e celermente modificabile. Quest'ultimo punto, infatti, appare inoltre connesso con la necessità di raccordare le misure regionali con quelle adottate nelle sedi nazionale ed europea, che si succedono con una velocità maggiore in momenti di crisi.

1.1. Un caso emblematico: le misure a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese.

Emblematica del caos esistente nelle attività produttive è la predisposizione di misure a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese.

La Commissione europea ha pubblicato il 30 maggio 2012 un documento che analizza l'economia italiana al fine di identificarne gli squilibri e gli eventuali rischi macroeconomici ⁽¹⁰⁾. L'esame approfondito si fonda su un'indagine dettagliata delle circostanze per paese, che riconosce le specificità nazionali in materia di relazioni industriali e dialogo sociale e tiene in debito conto un'ampia gamma di variabili economiche, di strumenti analitici e di dati qualitativi.

Tra i vari fattori rilevati (tra i quali risalta, in primis, il noto debito pubblico), un'attenzione particolare viene posta sull'esigenza di accrescere la competitività con l'estero, dunque sulla qualità e sul volume delle esportazioni italiane, considerato che, nelle attuali condizioni, l'*export* costituisce una delle priorità essenziali per l'irrobustimento delle potenzialità di crescita e la riduzione del rischio di conseguenze avverse anche sulla finanza pubblica.

⁽⁶⁾ Ad esempio, è nella LR Abruzzo, n. 1/2011 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011–2013 della Regione Abruzzo, Legge Finanziaria Regionale 2011, Art. 45) che vengono dettati interventi a sostegno dell'economia del territorio regionale, per il superamento della crisi e per lo sviluppo socio economico, da attuare tramite atti di programmazione predisposti dalla Giunta d'intesa con le parti sociali da sottoporre all'approvazione del Consiglio regionale. In molte Regioni gli interventi di modifica e le misure di incentivo sono contenute nelle leggi finanziarie: LP Trento n. 18/2011; LR Toscana n. 66/2011; LR Umbria n. 4/2011, LP Bolzano n. 15/2011, LR Friuli Venezia Giulia, n. 11/2011, art. 2; LR Friuli Venezia Giulia, n. 18/2011, art. 2-3; LR Lazio n. 12/2011.

⁽⁷⁾ Es: LP Bolzano n. 1/2011, Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni.

⁽⁸⁾ In Puglia, Reg. reg. n. 3/2011, Procedimenti amministrativi in materia di commercio: Attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi di mercato interno; LR Valle D'Aosta n. 16/2010 e n. 12/2011; LR Liguria n. 14/2011.

⁽⁹⁾ Ad esempio, in Friuli Venezia Giulia, nel biennio 2010-2011, risultano adottati ben 32 Regolamenti nelle materie oggetto del presente studio, la maggior parte dei quali riguardante la concessione di incentivi e contributi.

⁽¹⁰⁾ Si tratta del Documento di lavoro dei servizi della Commissione, redatto a norma dell'articolo 5 del Regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

L'analisi della Commissione, basata su un contesto macroeconomico, mette in rilievo: la forte competizione con le economie emergenti, la difficoltà di penetrazione nei mercati in rapida crescita, le piccole dimensioni delle imprese italiane come causa della difficoltà che incontrano nel riorientare le esportazioni verso mercati distanti. A livello territoriale, invece, recenti studi rilevano il forte divario regionale anche per quanto riguarda la capacità di esportazione, che è molto più limitata al sud ⁽¹¹⁾.

La realtà dell'export ha subito cambiamenti radicali negli ultimi decenni, sia in termini quantitativi che qualitativi, per effetto dell'ingresso nel mercato delle economie emergenti e per le nuove tecnologie di informazione e comunicazione.

Secondo alcuni osservatori, in risposta alla perdita di competitività, negli ultimi anni sarebbe in atto una profonda ristrutturazione del commercio italiano, indirizzata all'innalzamento della qualità dei prodotti, con uno spostamento della produzione verso segmenti di più alta qualità, meno esposti alla concorrenza delle economie emergenti ed un progressivo ritirarsi dal mercato delle imprese meno efficienti ⁽¹²⁾.

A seguito della riforma del titolo V il commercio con l'estero è divenuto materia di competenza concorrente, circostanza che dovrebbe portare ad una distinzione dei ruoli dei due livelli coinvolti (lo Stato nella determinazione dei principi fondamentali e le Regioni nella disciplina di dettaglio), e ad una distribuzione delle funzioni, dunque degli interventi, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118 Cost). Se infatti le Regioni possono meglio interpretare le esigenze delle imprese stanziate sul territorio e valorizzare le specificità dei sistemi produttivi locali, talune strategie di internazionalizzazione vanno necessariamente pensate per settore merceologico e su scala nazionale, piuttosto che per "territori". Invero, la promozione in mercati esteri richiede pur sempre l'intervento del livello centrale, l'unico in grado di avere una visione complessiva delle dinamiche economiche ed estere, anche in accordo con politiche di marketing internazionale.

Le Regioni, per parte loro, si sono mostrate piuttosto attive su questo aspetto, sviluppando interventi e predisponendo apposite strutture organizzative volte a promuovere processi di internazionalizzazione delle imprese operanti sul proprio territorio ⁽¹³⁾. Da altre rilevazioni della Commissione risultano ben 10 *best practices* adottate in Italia negli anni 2008-2011 in materia di internazionalizzazione delle imprese da parte di Regioni, Camere di Commercio e enti di promozione ⁽¹⁴⁾.

Tuttavia, a questi cambiamenti non è corrisposto, a livello di Stato centrale, un mutamento delle politiche di sostegno ai processi di internazionalizzazione; anzi, paradossalmente, il quadro legislativo e organizzativo di supporto all'internazionalizzazione delle imprese non ha subito grandi modifiche rispetto a quello predisposto negli anni '80.

Nonostante i punti di forza emersi a livello regionale, il contesto istituzionale in cui i vari soggetti operano, invece di essere orientato ad una logica di sistema, si

⁽¹¹⁾ Si rinvia all'analisi di M. MONTANARI, *Italy's regional divide: does it matter also for exports?*, *ECFIN Country Focus*, 2011, Vol. 8, n. 2.

⁽¹²⁾ Sul punto v. A. LANZA – B. QUINTIERI, *Eppur si muove. Come cambia l'export italiano*, Soveria Mannelli 2007.

⁽¹³⁾ Per una sintesi degli strumenti normativi e tecnici di cui si sono dotati le Regione in tema di sostegno e promozione del commercio internazionale C. SAN MAURO, *L'organizzazione e l'attività amministrativa delle Regioni in tema di promozione e sostegno del commercio internazionale*, in *Dir. Del Comm. Int.le*, 2008, 3-4, 525 ss.

⁽¹⁴⁾ I programmi sono: Rethinking the product; Export is the key to economic recovery; Opening 2 Foreign Markets (O2FoMa); "Progetta!" (Project); "Luxury Marche"; Incubation programme; The diffusion of the specialized services on the foreign structures; Diffusion of specialised services on foreign structures; Incubation Program; SAS Specialistic Assistance Service. Per una descrizione e l'indicazione dei soggetti responsabili si rinvia al sito apposito della Commissione europea.

caratterizza per una proliferazione degli enti coinvolti ⁽¹⁵⁾, che conduce ad una profonda confusione dei ruoli e degli strumenti a disposizione. Restano dunque i nodi insoluti del regionalismo italiano e della forma di Stato i principali fattori che limitano una politica efficace a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese.

2. *Le principali misure intraprese a livello europeo negli ultimi anni.*

Negli ultimi anni l'Ue ha posto al centro dei suoi obiettivi, e della sua azione politica, il miglioramento delle condizioni di accesso delle imprese al mercato, attraverso la predisposizione di una serie di misure di sostegno.

Gli obiettivi entro cui può essere canalizzata l'azione europea possono essere così riassunti: la semplificazione normativa e burocratica, che consiste anche nel rendere permeabili le pubbliche amministrazioni alle esigenze delle PMI, come ad esempio il contrasto ai ritardi di pagamento della PA ; la predisposizione di misure che agevolano l'accesso delle PMI al credito (in particolare ai capitali di rischio, al microcredito e al finanziamento mezzanino) ⁽¹⁶⁾, cercando di sopperire alle carenze di mercato del sistema creditizio verso le PMI e al tempo stesso sviluppando anche un contesto giuridico ed economico che favorisca la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali ⁽¹⁷⁾; il pieno sfruttamento dei benefici del mercato interno ⁽¹⁸⁾. Ad essi si aggiungono la promozione dell'innovazione e l'aggiornamento delle competenze, che dovrebbero incoraggiare gli investimenti nella ricerca; il sostegno al trasferimento di imprese, alla giovane imprenditorialità e alla imprenditorialità femminile; la promozione di forme di collaborazione tra imprese, anche localizzate in diverse Regioni o paesi, per mezzo di *cluster* e reti di imprese, che consentono alle imprese di unire le forze e raggiungere obiettivi comuni senza rinunciare alla propria indipendenza ⁽¹⁹⁾.

In particolare, nel 2008 è stato adottato lo “*Small Business Act*” (SBA) ⁽²⁰⁾, che definisce le grandi linee della politica a favore delle PMI, con lo scopo di agevolare la crescita e la competitività di quelle che costituiscono il 99% delle imprese europee. Esso si basa su dieci principi, destinati a guidare la formulazione e l'attuazione delle politiche europee e nazionali, insieme ad una serie di misure (proposte legislative e nuovi interventi) che dovrebbero essere intraprese dall'Ue e dagli Stati per tradurre in pratica questi principi e migliorare l'ambiente normativo, amministrativo ed economico per le PMI.

Oltre all'attenzione riservata dall'Ue alle piccole e medie imprese, in questa sede devono essere richiamate le diverse misure predisposte nel contesto della politica regionale europea ⁽²¹⁾, che mira a raggiungere gli obiettivi di competitività regionale

⁽¹⁵⁾ Accanto alle Regioni vi sono: le Camere di commercio, il Ministero dello Sviluppo economico, l'ICE, ENIT, SACE, SIMEST, INVITALIA, INFORMEST, FINEST.

⁽¹⁶⁾ L'Ue ha, tra le varie iniziative, creato lo strumento di microfinanziamento PROGRESS e incoraggiato lo scambio di buone pratiche nel settore della microfinanza, promuovendo la formazione e offrendo sostegno alle istituzioni di microfinanza, in particolare nel quadro di JASMINE.

⁽¹⁷⁾ Secondo i dati a disposizione della Commissione, le PMI devono attendere in media tra 20 e 100 giorni per farsi pagare e questo genera enormi conseguenze: un'insolvenza su quattro è dovuta a pagamenti in ritardo, e ciò provoca la perdita ogni anno di 450.000 posti di lavoro e di 25 miliardi di euro.

⁽¹⁸⁾ V. ad esempio la Comunicazione “Commercio, crescita e affari mondiali”, COM (2010) 612 del 9.11.2010.

⁽¹⁹⁾ Comunicazione “Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione. Riconoscere il ruolo centrale di concorrenzialità e sostenibilità”, COM (2010) 614.

⁽²⁰⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 25 giugno 2008 intitolata: “Una corsia preferenziale per la piccola impresa” Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (un “Small Business Act” per l'Europa), COM (2008) 394 def.

⁽²¹⁾ Per una panoramica v. il sito http://ec.europa.eu/regional_policy/what/crisis/index_it.cfm

attraverso l'utilizzo dei Fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo). La politica di coesione rappresenta un aspetto fondamentale per la ripresa economica in questo periodo di crisi e per il rilancio dell'economia reale ⁽²²⁾, per tale motivo la Commissione, oltre ad una serie di interventi (accesso al finanziamento; microcredito; misure di sostegno alle imprese) ha ripetutamente sollecitato un migliore sfruttamento delle risorse messe a disposizione dall'Ue per lo sviluppo regionale.

Occorre inoltre menzionare il quadro temporaneo predisposto dalla Commissione per far fronte al periodo di crisi economico finanziaria, che ha permesso agli Stati membri di adottare misure di aiuti temporanei "anticrisi", al fine di agevolare l'accesso delle imprese ai finanziamenti e al tempo stesso incoraggiare le imprese a continuare ad investire. La scadenza del quadro temporaneo, inizialmente prevista al 31 dicembre 2010, è stata prorogata fino al 31 dicembre 2011 ⁽²³⁾. Per quanto riguarda l'Italia ⁽²⁴⁾, la Commissione europea ha autorizzato le misure nazionali che riguardano gli aiuti di importo limitato, gli aiuti sotto forma di garanzia e gli aiuti sotto forma di tasso di interesse agevolato ⁽²⁵⁾.

Quanto al mercato interno, invece, il 13 aprile 2011 la Commissione europea ha presentato l'Atto per il Mercato unico (COM 2011 206), che individua dodici leve per stimolare la crescita nell'Ue, tra le quali continuano a rivestire una importanza particolare: l'accesso ai finanziamenti per le PMI, la fiscalità e il quadro normativo delle imprese.

Infine, particolarmente significativa, soprattutto per la situazione italiana, è la Direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, cui è stato dato molto rilievo in sede europea.

3. *Le principali misure statali di sostegno ai settori produttivi adottate nel 2011.*

La crisi economica mondiale ha costretto gli Stati membri alla rimodulazione degli interventi nell'economia e ad avviare una serie di riforme anche strutturali, influenzando profondamente l'assetto complessivo del sistema degli enti territoriali ⁽²⁶⁾.

⁽²²⁾ In questo senso v. la Comunicazione della Commissione, Politica di coesione: investire nell'economia reale, COM (2008) 876 definitivo del 16.12.2008.

⁽²³⁾ La Commissione europea, con la Comunicazione 2009/C 83/01 (Quadro temporaneo per gli aiuti di stato destinati a favorire l'accesso al finanziamento nel contesto della crisi economica e finanziaria attuale) e con successiva Comunicazione 2009/C 261/02 (Comunicazione della Commissione che modifica il quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica). *Per una sintesi concisa della legislazione in materia di aiuti di Stato a favore delle PMI: Manuale delle norme comunitarie in materia di aiuti di stato a favore delle pmi comprendente le misure temporanee di aiuto di stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica (25/02/2009).*

⁽²⁴⁾ Al fine della concessione degli aiuti sulla base della nuova Comunicazione il Dipartimento Politiche Comunitarie ha predisposto il Decreto del Presidente del Consiglio 23 dicembre 2010, da notificare alla Commissione europea (ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) per ottenere le necessarie autorizzazioni dalla Commissione, come previsto dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b).

⁽²⁵⁾ Sono rispettivamente: Decisione C(2010) 9496 [Stait Aid 32036 (N/2010)]; Decisione C(2010) 9469 [Stait aid 32035 (N/2010)]; Decisione C(2010) 9497 del 20 dicembre 2010 [SA 32039 (N/2010)]. Gli aiuti di importo limitato sono quelli non eccedenti gli euro 500.000,00 lordi, compresi eventuali aiuti *de minimis* già erogati, gli aiuti sotto forma di garanzia permettono allo Stato di prestare garanzie per prestiti nei limiti del 90% del valore di questi ultimi, gli aiuti sotto forma di tasso di interesse agevolato hanno come potenziali beneficiari le imprese di qualunque dimensione, escluse le grandi imprese.

⁽²⁶⁾ Sul punto si rinvia a S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano 2013.

A livello nazionale, a partire dal 2008, sono stati predisposti diversi interventi, sia di carattere finanziario che strutturale, aventi lo scopo di sostenere le PMI in una situazione di grave crisi finanziaria ed economica internazionale ⁽²⁷⁾.

Per quanto riguarda il 2011, l'intervento normativo più strutturato di cui occorre dar conto è stato lo Statuto delle Imprese, approvato con la legge n. 180/2011, che ha recepito quanto indicato nel sopracitato *Small Business Act*. Il provvedimento definisce le misure per l'avvio, lo sviluppo e la competitività delle imprese, recando varie disposizioni: sulle politiche pubbliche riguardanti le PMI (art. 16), sulla lotta contro i ritardi di pagamento, così come sui rapporti tra imprese e istituzioni (artt. 7, 8, 9). Esso, inoltre, istituisce il Garante per le PMI (art. 17) e il Tavolo di consultazione permanente delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative del settore delle PMI, prevede l'approvazione di una legge annuale sulle PMI, che deve essere presentata ogni anno e prevedere interventi volti a promuovere e garantire la competitività delle micro, piccole e medie imprese.

Diverse misure, di carattere fiscale e finanziario, sono poi contenute nel decreto Sviluppo (d.l. 70/2011) – che ha previsto l'istituzione di tre crediti d'imposta, talune misure di semplificazione e riduzione di adempimenti burocratici per le imprese, la costituzione dell'ente nazionale per il microcredito – e nel Decreto Salva Italia (d.l. 201/2011), che ha previsto l'introduzione dell'Aiuto alla crescita economica (che favorisce la ricapitalizzazione delle imprese), il rafforzamento del Fondo di garanzia a favore delle PMI; la riorganizzazione dell'ICE; la liberalizzazione di alcuni comparti ⁽²⁸⁾.

4. *Le principali misure regionali di sostegno alle attività produttive adottate nel 2011.*

L'osservazione delle misure intraprese dalle Regioni per lo sviluppo economico lasciano intendere un certo attivismo delle Regioni in questo settore.

Nel 2011, sono state adottate molte leggi di manutenzione in materia di Commercio, Industria e Artigianato ⁽²⁹⁾, a conferma dell'avvenuta strutturazione dell'ordinamento regionale.

⁽²⁷⁾ Vi sono poi una serie di misure contenute in diversi decreti legge e manovre finanziarie, adottate negli anni precedenti e ancora in vigore: i distretti produttivi e contratti di reti (d.l. nn. 112/2008 e 5/2009); l'accesso al credito, soprattutto attraverso disposizioni volte al potenziamento finanziario dei Confidi e il rifinanziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (d.l. n. 185/2008); la moratoria dei debiti nei confronti delle banche (d.l. n. 78/2009, art. 5) attraverso la stipula di una convenzione tra il Ministro dell'economia e delle finanze e l'BI diretta ad attenuare gli oneri finanziari a carico delle pmi in difficoltà finanziaria; la promozione dell'internazionalizzazione delle imprese (d.l. nn. 78/2009 e 99/2009); le disposizioni in materia di ricerca e innovazione, attraverso l'istituzione di un Fondo nazionale per l'innovazione (decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 marzo 2009); le misure di carattere fiscale, quali agevolazioni in favore della capitalizzazione delle società e detassazione degli investimenti (d.l. n. 78/2009, art. 5); le agevolazioni fiscali finalizzate ad incentivare investimenti in ricerca industriale e sviluppo (d.l. n. 40/2010); le misure di semplificazione burocratica delle procedure per l'avvio e lo svolgimento delle attività imprenditoriali (d.l. n. 112/2008); la tutela del Made in Italy (d.l. n. 135/2009 e legge n. 55/2010); gli incentivi per il rilancio dei consumi (d.l. n. 40/2010).

⁽²⁸⁾ Per una panoramica approfondita degli interventi statali v. *Small Business Act, Le iniziative a sostegno delle micro, piccole e medie imprese in Italia*, Rapporto 2011, 33ss

⁽²⁹⁾ Ad esempio, in materia di Commercio (nella materia del Commercio sono state adottate leggi di modifica in Sardegna (LR 6/2011), Liguria (LR 23-26/2011), Lombardia (LR 19/2011; 3/2011), Piemonte (LR 13/2011; 22/2011), Toscana (LR 63/2011), Umbria (LR 8/2011), Abruzzo (LR 22/2011), Bolzano (LP 1/2011), Friuli Venezia Giulia (LR 7/2011), Veneto (LR 19/2011)); In materia di artigianato sono state adottate leggi di modifica, anche particolarmente corpose, nella Regione Friuli Venezia Giulia (LR 7/2011) e nella Provincia autonoma di Trento (LP 16/2011). Per quanto riguarda l'industria, risultano adottati: in Liguria la legge di modifica LR 22/2011.



Tra i vari interventi previsti dalle Regioni, si segnalano alcune leggi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale per i settori produttivi (LR Emilia Romagna 1/2011 e 18/2011; LR Lazio 8/2011) e altre dirette ad incentivare il partenariato istituzionale, economico e sociale e la cooperazione tra enti territoriali (LP Bolzano 6/2011; LR Sardegna 12/2011, art. 13).

Tuttavia, la maggior parte degli interventi regionali adottati nel 2011 ha riguardato le misure di sostegno ai settori produttivi, che hanno preso le forme di contributi e incentivi, da un lato, e accesso al credito agevolato, dall'altro.

Tra gli incentivi, alcuni hanno riguardato la valorizzazione della qualità e la tutela della provenienza dei prodotti ⁽³⁰⁾, altri l'internazionalizzazione delle imprese e il potenziamento delle reti e dei cluster di imprese ⁽³¹⁾, altri ancora l'innovazione tecnologica, la ricerca e lo sviluppo o le imprese di nuova costituzione ⁽³²⁾.

Gli interventi volti a migliorare le condizioni di accesso al credito delle PMI, aggravate dagli effetti della crisi economica e finanziaria, sono stati così differenziati: accesso al credito delle PMI; costituzione di fondi di garanzia; sospensione dei pagamenti delle piccole e medie imprese nei confronti del sistema bancario; costituzione di un fondo di garanzia per lo smobilizzo presso il sistema bancario dei crediti delle PMI verso gli Enti locali, mediante l'erogazione di garanzie fideiussorie, al fine di fornire liquidità aggiuntiva alle imprese; azioni di rafforzamento patrimoniale dell'intero sistema dei Confidi ⁽³³⁾.

L'individuazione, la classificazione e, ancor più, la valutazione delle tipologie di interventi agevolativi a sostegno dei settori produttivi rappresentano operazioni notevolmente complesse se si considera l'alto numero degli stessi, stimato a fine 2011 in 51 misure statali (che erano circa 70 negli anni 2005-2010) e 815 misure regionali (che risalivano a circa 1004 negli anni 2005-2010) ⁽³⁴⁾, disseminati in molteplici fonti.

Se i dati quantitativi non permettono una valutazione delle tipologie di intervento regionale, almeno in questa sede, alcune rilevazioni possono aiutare ad avere un quadro approssimativo sull'entità di tali interventi.

Prendendo a riferimento i dati raccolti dal Ministero delle Attività produttive nell'ambito dell'attività di monitoraggio costante sugli incentivi ai settori produttivi ⁽³⁵⁾,

⁽³⁰⁾ LR Lazio 9/2011, che istituisce l'elenco regionale "Made in Lazio - Prodotto in Lazio". La Provincia di Bolzano ha adottato un regolamento (DGP n. 1356 del 6 settembre 2011) per l'assegnazione e l'utilizzo del marchio di qualità "Südtirol" o "Alto Adige". In Piemonte sono state adottate misure volte a valorizzare i prodotti artigiani locali, sia sul mercato locale (DGR n. 18-2264 del 27 giugno 2011) che internazionale (DGR n. 43-2375 del 22 luglio 2011; DGR n. 56-2963 del 28 novembre 2011).

⁽³¹⁾ In Emilia, ad esempio, sono state adottate molte delibere volte all'internazionalizzazione del sistema produttivo, con l'obiettivo di favorire il processo di internazionalizzazione in forma aggregata delle piccole e medie imprese (DGR n.1806 del 5 dicembre 2011, DGR n. 412 del 28 marzo 2011, DGR n. 307 del 7 marzo 2011, DGR n. 308 del 7 marzo 2011). Anche in Lombardia sono stati adottati interventi che hanno preso la forma del "voucher per l'internazionalizzazione e la promozione all'estero delle micro, piccole e medie imprese" (D.Dirig.reg. n. 993 del 4 febbraio 2011; DGR n. 1261 del 1° febbraio 2011) o dei progetti volti ad incentivare le reti e le aggregazioni di imprese (DGR n. 9/2666 del 14 dicembre 2011), sempre per favorire l'internazionalizzazione delle stesse.

⁽³²⁾ In genere le misure di incentivo per innovazione tecnologica vengono contenute in atti di natura secondaria o amministrativa. Per il 2011 si citano, a titolo di esempio, la LR Valle D'Aosta 14/2011, sugli interventi regionali in favore delle nuove imprese innovative, e una legge a favore della nuova imprenditorialità giovanile e femminile (LR Sicilia 11/2011).

⁽³³⁾ V., ad esempio in Piemonte, le delibere: DGR n. 15-1524 del 18 febbraio 2011, DGR n. 55-1626 del 28 febbraio 2011; DGR n. 45-1890 del 21 aprile 2011; DGR n. 45-2377 del 22 luglio 2011; DGR n. 13-2658 del 3 ottobre 2011.

⁽³⁴⁾ Così come emerge dall'attività di monitoraggio predisposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che confluisce nelle relazioni annuali sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive.

⁽³⁵⁾ Si ringrazia, per i dati gentilmente forniti, la *Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali* presso il MISE.

emerge che nel 2010 sono state erogate agevolazioni per circa 3.706,799 mln di euro (di cui: 2.298,616 nazionali e 1.408,183 regionali) mentre nel 2011 hanno raggiunto la somma di 3.880,193 mln di euro (di cui: 1.895,857 nazionali e 1.984,336 regionali). Se il dato complessivo fa emergere un leggero aumento delle erogazioni tra i due anni, la ripartizione delle somme in base all'ente erogatore rivela un'inversione di tendenza tra la quota regionale, che aumenta, e quella statale, che diminuisce, rispetto all'anno precedente.

Il dato diventa ancor più significativo se letto in base agli obiettivi cui tali somme sono state destinate, che mostra come le agevolazioni regionali erogate per lo sviluppo produttivo e territoriale nel 2011 sono quasi raddoppiati non solo rispetto alla quota regionale del 2010, ma anche riguardo la quota statale, che risulta peraltro diminuita nel secondo anno (v. **Tabella 1**):

Rispetto alla quota regionale, lo Stato ha erogato maggiori somme per ricerca e sviluppo, internazionalizzazione e nuova imprenditorialità, dove al contrario è stato minore il sostegno regionale.

Il processo di valutazione delle misure di sostegno alle attività produttive e della loro efficacia è invece ancor più complesso, come dimostra anche la scarsità di tali rilevazioni, prevalentemente di provenienza accademica⁽³⁶⁾.

Tuttavia un utile punto di riscontro può essere dato, oltre che dal confronto diretto con le rappresentanze dei settori produttivi⁽³⁷⁾, dall'osservazione di taluni dati concreti sulla realtà produttiva regionale, che, se può non essere pienamente attendibile per una valutazione delle misure adottate, quantomeno può aiutare a comprendere lo stato reale del sistema produttivo italiano oltre il dato normativo o quello della spesa⁽³⁸⁾.

5. *I problemi di governance economica e le esigenze di una migliore attuazione.*

Dall'osservazione dei dati esaminati emerge che la "crisi" finanziaria ha sorpreso un regionalismo italiano *in fieri*, le cui problematiche di attuazione si trasfondono nella ricerca di soluzioni volte ad affrontare l'emergenza "recessione" e sostenere il tessuto produttivo.

Il confronto tra gli interventi predisposti dai tre livelli fa emergere che i livelli inferiori, soprattutto quello regionale, risultano notevolmente influenzati dalle politiche europee, che indirizzano le misure di sostegno verso talune direzioni, come l'innovazione tecnologica, la semplificazione e l'accesso al credito.

Le iniziative regionali, infatti, sembrano collocarsi al seguito delle iniziative intraprese a livello europeo e nazionale, con ridotti margini di differenziazione, a causa dei vincoli esistenti. Tra questi risaltano, in particolare, le problematiche legate all'autonomia finanziaria regionale (si pensi al c.d. principio del pareggio di bilancio, al patto di stabilità interno e ai tagli ai trasferimenti), la cui mancata realizzazione non

⁽³⁶⁾ Si citano, ad esempio, i lavori di G. DE BLASIO-F. LOTTI (a cura di), *La valutazione degli aiuti alle imprese*, Bologna 2008; A. CAIUMI, *The Evaluation of the Effectiveness of Tax Expenditures - A Novel Approach: An Application to the Regional Tax Incentives for Business Investments in Italy*, OECD Taxation Working Papers, No. 5, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3h0trjmr8-en> (2011).

⁽³⁷⁾ Ad esempio, la Banca d'Italia, in una Indagine sugli investimenti, condotta nel 2005, aveva proceduto alla consultazione delle imprese beneficiarie degli incentivi : L. CANNARI-L. D'AURIZIO-G. DE BLASIO, *The effectiveness of investment subsidies: Evidence from survey data*, BANCA D'ITALIA Occasional paper, n. 4, Dicembre; Publishing. http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/qef4 (2006).

⁽³⁸⁾ Per essi si rinvia a: ISTAT, *Rapporto annuale 2012. La situazione del Paese*, pagg. 12, 17, 20, 29-34, 89-101; ISTAT, *Struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi*, 27 ottobre 2011, e anche il portale Noi Italia, <http://noi-italia.istat.it>; MISE, *Le PMI nelle Regioni Italiane*, Aprile 2010; Osservatorio MPMI Regioni, *Le micro, piccole e medie imprese nelle regioni italiane*, Report 2011 a cura del MISE; Ministero dello Sviluppo economico, *Export news semestrale*, Aprile 2012.

permette una reale potestà di manovra di entrata e di spesa. La destinazione della maggior parte della spesa regionale alla sanità dà poi l'idea di quanto limitate siano le politiche regionali di sostegno alle attività produttive qualora si fuoriesca dai fondi o dalle opportunità predisposte sul piano nazionale ed europeo.

Nonostante tali aporie, alcuni elementi, come le erogazioni effettuate dalle Regioni, anche se riferite ad un anno specifico, rivelano una presa di coscienza del ruolo che esse sono chiamate a svolgere.

Tuttavia, molto resta ancora da fare quanto al coordinamento con lo Stato.

A livello istituzionale si notano ancora molte ambiguità sul soggetto chiamato ad intervenire e le modalità di azione risultano ancora molto farraginose, tra vincoli materiali (dovuti all'ambiguo riparto di competenze) ed esigenze partecipative (dovuti alla mancata riforma dello Stato).

Il caso specifico dell'internazionalizzazione delle imprese dimostra emblematicamente questo stato confuso di competenze e la necessità di riforme strutturali.

Più precisamente, tra i vari interventi di riforma, si attende ancora il completo riordino del sistema degli incentivi alle imprese, caratterizzato, come quello preposto all'internazionalizzazione delle imprese, dall'estrema frammentazione delle amministrazioni e degli strumenti di aiuto, da cui deriva una dispersione delle risorse.

Nonostante la grave crisi economica, sorprende quanto ancora sia indietro lo sfruttamento delle opportunità di finanziamento messe a disposizione dell'Ue⁽³⁹⁾: nella congiuntura critica attuale in cui altre forme di introito diminuiscono, soprattutto le Regioni meridionali dovrebbero adottare scelte più determinate per utilizzare appieno il potenziale dei fondi UE, di cui sono destinatari principali

Anche per quanto riguarda l'ambiente in cui operano le imprese, benché diversi siano stati i passi avanti compiuti nelle direzioni indicate dall'Ue, il processo di adeguamento va a rilento, con notevoli differenze tra Stati membri, come si può notare dal monitoraggio della Commissione e dal meccanismo di scambio di *best practices* degli Stati membri nell'ambito di tali strategie, che per il vero potrebbe essere molto utile al fine di replicare modelli sperimentali predisposti con successo in taluni Stati.

In particolare, resta ancora molto da fare per la semplificazione normativa e burocratica e per l'accelerazione dei tempi di pagamento per i debiti della PA.

Dall'Unione europea si preme inoltre per una piena realizzazione del mercato interno, nel cui ambito si colloca anche il processo di attuazione della direttiva servizi. Secondo uno studio della Commissione UE, infatti, "le misure che gli Stati membri hanno adottato per attuare la direttiva sui servizi contribuiranno nel tempo al PIL dell'UE con un ulteriore 0,8% (la maggior parte degli effetti si materializzeranno nei 5-10 anni successivi a quello di attuazione)", inoltre, "l'analisi economica ha dimostrato che, se gli Stati membri abolissero quasi tutte le restrizioni che sussistono ancora, il vantaggio economico totale sarebbe più di tre volte superiore rispetto a quanto realizzato finora, ossia circa il 2,6% del PIL"⁽⁴⁰⁾.

Persistono dunque le difficoltà legate ai nodi del regionalismo italiano, le cui problematiche di attuazione si trasfondono nella ricerca di soluzioni volte ad affrontare l'emergenza "recessione" e sostenere il tessuto produttivo, con soluzioni che tendono a

⁽³⁹⁾ L'affermazione è fondata sui dati messi a disposizione del Governo italiano sul portale "Open Coesione" in cui è possibile monitorare l'attuazione degli investimenti programmati nel ciclo 2007-2013 da Regioni e amministrazioni centrali dello Stato con le risorse per la coesione.

⁽⁴⁰⁾ Lo studio della Commissione è "*The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*", European Economy. Economic Papers. 456. June 2012. Brussels, pubblicata sul sito:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/index_en.htm

riportare le competenze verso il “centro”. È il noto argomento sulla necessità di riforme “strutturali”, da sempre auspicato ma da sempre continuamente rinviato.

