

Francesca Ammassari

Laura Marzorati

GLI AIUTI REGIONALI ALLE IMPRESE

MAGGIO 1998

7

TEMI
E PROBLEMI

A cura dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

La serie “Temi e problemi” ospita contributi sui temi della concorrenza prodotti all’interno della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, allo scopo di rendere disponibili a studiosi e alle istituzioni interessate i risultati delle attività di ricerca in corso presso l’Autorità e stimolare la discussione su argomenti connessi alla normativa per la tutela della concorrenza e del mercato.

I lavori pubblicati nella collana riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell’Autorità.

Chiunque sia interessato a ricevere copia dei contributi ovvero a ottenere informazioni sulla serie può indirizzare la corrispondenza a: Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, “Temi e problemi” - Biblioteca, via Liguria, 26, 00187 Roma (tel. 06-48162.299; fax 06-48162.256; e-mail: antitrust@agcm.it). Copia o sintesi dei contributi sono resi disponibili nel sito Internet dell’Autorità (<http://www.agcm.it>).

Commenti su singoli contributi possono essere indirizzati direttamente agli autori, allo stesso indirizzo.

Francesca Ammassari si è laureata in *Economica e Commercio* presso l'Università La Sapienza di Roma. Dal 1993 lavora presso l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ed è attualmente nella Direzione Studi Economici e Giuridici.

Laura Marzorati si è laureata in *Economia Politica* all'Università Bocconi di Milano e ha conseguito un *Master of Philosophy in Economia* presso l'Università di Oxford. Dal 1997 lavora presso l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ed è attualmente nella Direzione Studi Economici e Giuridici.

GLI AIUTI REGIONALI ALLE IMPRESE

Francesca Ammassari - Laura Marzorati (*)

SINTESI

La teoria economica ha riservato particolare attenzione agli effetti distorsivi determinati da regimi di sostegno alle imprese in termini di alterazione delle scelte di produzione, investimento e localizzazione degli operatori. Altrettanto rilevante, ma meno trattato nella letteratura è, invece, il tema della misura in cui le politiche di sostegno alle imprese possono risultare suscettibili di determinare una alterazione del corretto funzionamento del mercato.

La valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune rientra, com'è noto, nelle competenze esclusive delle istituzioni comunitarie, in ragione della necessità di contemperare interessi locali e interessi comunitari coinvolti. Gli artt. 92-94 del Trattato CE istituiscono un sistema di controllo preventivo e permanente, rispettivamente sui nuovi aiuti e su quelli esistenti, riconoscendo sia alla Commissione che al Consiglio, secondo presupposti e modalità differenti, un ampio margine di discrezionalità nella valutazione della compatibilità degli aiuti concessi dagli Stati con il mercato comune.

Il presente studio analizza le politiche di sostegno alle imprese realizzate in Italia dalle Regioni, procedendo, in particolare, ad un confronto tra le Regioni a Statuto speciale e le Regioni a Statuto ordinario, al fine di evidenziare le possibili distorsioni della concorrenza che potrebbero derivare da un regime differenziato di sovvenzioni alle imprese. Dall'analisi condotta emerge una sostanziale difformità nell'entità dei finanziamenti erogati dalle diverse Regioni alle imprese. Al Nord, in particolare, sebbene non siano rilevabili significative differenze in termini di PIL pro capite, le Regioni a Statuto speciale concedono alle imprese un ammontare di fondi, in rapporto al valore aggiunto e alla quota di investimenti fissi, piuttosto elevato se confrontato con gli stanziamenti concessi dalle Regioni a Statuto ordinario territorialmente contigue. Ancora più significativo è il dato che risulta allargando il confronto a tutta la Penisola, ove si rileva che per le imprese localizzate in Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta il livello di contributi in conto capitale erogati dall'amministrazione regionale, qualora rapportati all'ammontare degli investimenti fissi, è superiore a quello ottenibile in alcune regioni del Centro e, soprattutto del Sud, che peraltro presentano un livello di PIL pro capite notevolmente più basso.

La rilevanza dell'effetto distorsivo delle politiche di sostegno alle imprese non può essere valutata che con riferimento ad uno specifico mercato. In tal senso, differenti politiche di sostegno attuate dalle Regioni risultano suscettibili di determinare distorsioni della concorrenza nelle situazioni in cui il mercato rilevante, individuato sia dal punto di vista del prodotto che geografico, si estende oltre i confini della Provincia o della Regione considerata. Sebbene l'analisi condotta non consenta di esprimere alcun giudizio definitivo sull'impatto concorrenziale dei diversi regimi di aiuto, essendo a tal fine necessaria una valutazione caso per caso, la circostanza stessa che talune Regioni risultano erogare un ammontare decisamente più elevato di finanziamenti all'attività produttiva rispetto ad altre può essere già considerato un elemento indicativo in tal senso.

(*) Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Si ringraziano per i suggerimenti e le discussioni Ginevra Bruzzone, Alberto Heimler, Mauro La Noce, Paolo Saba e un anonimo referee. Il Dott. Mario Quagliarello ha validamente assistito nella ricerca.

SOMMARIO

Premessa

1. Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato

- 1.1 Nozione di aiuto di Stato*
- 1.2 Condizioni di compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune*
- 1.3 Principi comunitari di valutazione degli aiuti erogati dalle regioni*
 - 1.3.1 Aiuti di Stato a finalità regionale
 - 1.3.2 Aiuti di Stato a finalità settoriale o orizzontale

2. Politiche di sostegno a favore delle imprese attuate dalle Regioni italiane

- 2.1 Autonomia finanziaria delle Regioni nel contesto italiano*
- 2.2 Gli interventi legislativi delle Regioni a Statuto speciale del Nord e delle Regioni a Statuto ordinario del Nord*

3. Aiuti pubblici regionali erogati alle imprese: una valutazione quantitativa

- 3.1 Gli effetti distorsivi delle politiche di sostegno alle imprese*
- 3.2 I trasferimenti alle imprese da parte delle Regioni*
 - 3.2.1 L'incidenza dei trasferimenti alle imprese nei bilanci regionali
 - 3.2.2 La rilevanza delle politiche delle Regioni nel contesto degli aiuti statali alle imprese
- 3.3 Un confronto: trasferimenti alle imprese nelle Regioni a Statuto ordinario e nelle Regioni a Statuto speciale*
 - 3.3.1 Trasferimenti al settore Agricoltura, silvicoltura e pesca
 - 3.3.2 Trasferimenti al settore Industria e artigianato
 - 3.3.3 Trasferimenti al settore Commercio e turismo

4. Conclusioni

Riferimenti bibliografici

PREMESSA

I trasferimenti di risorse pubbliche alle imprese costituiscono una tra le forme di intervento dello Stato nell'economia che più interferiscono nel meccanismo di formazione delle scelte imprenditoriali. Per questa ragione, l'opportunità di ricorrere a tale strumento è stata a lungo, ed è tuttora, oggetto di un vivace dibattito nella letteratura economica. In particolare, le critiche mosse a tale tipologia di intervento pubblico appaiono essenzialmente riconducibili, da un lato, alla considerazione che non sempre il settore pubblico dispone di sufficienti informazioni e degli strumenti più opportuni per intervenire efficacemente sui mercati, dall'altro, al fatto che spesso i vantaggi ottenuti dalle imprese oggetto delle politiche di sostegno risultano inferiori ai costi sostenuti dall'intero sistema economico, in termini sia di risorse spese per il finanziamento dei programmi di sostegno che delle eventuali distorsioni introdotte sui mercati.

Il presente lavoro affronta il tema degli aiuti regionali alle imprese, i quali hanno rappresentato storicamente una quota significativa e nel tempo crescente nel contesto della politica nazionale di sostegno alle imprese. Procedendo, in particolare, ad un confronto tra le Regioni a Statuto speciale e le Regioni a Statuto ordinario, si intendono evidenziare le possibili distorsioni della concorrenza che potrebbero derivare da un regime differenziato di sovvenzione alle imprese.

Lo studio è articolato in quattro parti. La prima parte è dedicata all'esposizione della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato, con particolare riferimento ai criteri utilizzati dalla Commissione al fine di valutare la compatibilità degli aiuti di Stato, ed in particolare dei sussidi erogati dalle Regioni, con il mercato interno. Nella seconda parte, oltre ad illustrare brevemente le disposizioni normative a fondamento dell'autonomia finanziaria riconosciuta dal legislatore italiano, secondo ambiti e modalità differenti, alle Regioni a Statuto speciale rispetto a quelle a Statuto ordinario, vengono analizzate le principali caratteristiche degli interventi normativi adottati da alcune Regioni a sostegno delle imprese. Nella terza sezione, segue un'analisi di carattere quantitativo volta a valutare, a livello settoriale, l'incidenza delle politiche di sussidio alle imprese attuate dalle diverse Regioni. Infine, si procede ad una valutazione di carattere generale degli aiuti regionali alle imprese in un'ottica di tutela della concorrenza.

L'analisi non è certamente sufficiente a individuare le eventuali distorsioni alla concorrenza generate da specifici interventi di sostegno alle imprese. Essa tuttavia mostra con tutta evidenza che le Regioni a Statuto speciale del Nord, tutte caratterizzate da un reddito pro capite tra i più elevati d'Italia, sono anche quelle nelle quali gli interventi a sostegno delle imprese sono tra i più significativi.

1.

DISCIPLINA COMUNITARIA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

Le norme comunitarie in materia di aiuti di Stato alle imprese, di cui agli artt. 92-94 del Trattato CE, si pongono quale logico completamento degli artt. 85-86, essendo anch'esse volte a garantire un regime di concorrenza non falsata nel mercato interno, di cui all'art. 3 (g) del Trattato. Gli artt. 92-94 non sono formulati come proibizioni assolute all'erogazione di aiuti da parte degli Stati Membri ma si limitano a predisporre un controllo preventivo e permanente, rispettivamente sui nuovi aiuti e su quelli esistenti, riconoscendo sia alla Commissione che al Consiglio, in modi e forme diverse, un ampio margine di discrezionalità nella valutazione della compatibilità degli stessi con il mercato comune.

In particolare, l'art. 92, comma 1, stabilisce che: "salvo deroghe contemplate dal presente Trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidono sugli scambi fra gli Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza". Il secondo comma del medesimo articolo elenca le tipologie di aiuti *compatibili di pieno di diritto* con il mercato comune¹. Tale categoria comprende gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti e gli aiuti destinati a rimediare ai danni causati dalle calamità naturali o da altri avvenimenti straordinari. Gli aiuti destinati all'economia di determinate Regioni della Repubblica federale di Germania, che risentivano degli svantaggi economici derivanti dalla divisione della Germania, di cui alla lett. c), dell'art. 92, comma 2, rappresentano ormai solo un ricordo storico. Il terzo comma dell'art. 92 elenca, invece, le categorie di aiuto che *possono essere considerati compatibili* con il mercato comune, nei confronti dei quali la Commissione, e in alcuni casi eccezionali il Consiglio, dispongono di un'ampia facoltà di apprezzamento che non si limita alla verifica dell'esistenza delle condizioni della deroga ma si estende anche alla valutazione circa l'opportunità della concessione della stessa, allorché le condizioni della deroga risultano soddisfatte. In dettaglio, rientrano in tale categoria: gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso o si abbia una grave forma di disoccupazione; gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo o a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, presa a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione².

Dal disposto dell'art. 92 appare evidente come l'applicazione della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato risulta articolata intorno a due questioni principali: la nozione di aiuto statale e l'esame della sua compatibilità con il mercato comune.

1.1 Nozione di aiuto di Stato

Il Trattato non definisce la nozione di aiuto di Stato. L'assenza di una precisa definizione ha consentito alla Commissione di interpretare la nozione di aiuto in maniera estensiva, intendendo con tale termine non soltanto misure positive, quali erogazioni dirette di denaro pubblico ma, più in

¹ Gli aiuti rientranti nella categoria di cui all'art. 92, comma 2, restano, comunque, sottoposti all'obbligo di notifica previsto dall'art. 93, comma 3. Tuttavia, la Commissione non può rifiutare la concessione, una volta che sia stabilito che lo Stato membro interessato abbia correttamente interpretato le condizioni per l'applicazione della norma.

² Per una ricostruzione di carattere generale della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato, si veda, fra l'altro: T. Ballarino - L. Bellodi (1997); C.D. Ehlermann (1994); A. Evans - S. Martin (1991); A. Frignani - M. Waelbroeck (1996); C. Garbar (1995); F. Jenny (1994); L. Hancher - R. Ottervanger - P.J. Slot (1993); K.P.E. Lasok (1990); G. Palmeri (1989); A. Pappalardo (1984); D. Schina, (1987); E. Triggiani (1989).

generale, qualsiasi intervento dello Stato idoneo a ridurre i costi dell'impresa beneficiaria³. Al riguardo, la pratica decisionale della Commissione, confermata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, ha considerato aiuto statale anche il prestito concesso dallo Stato a un tasso d'interesse pari a quello generalmente applicato sul mercato, qualora l'impresa destinataria non sarebbe stata in grado di ottenere il medesimo finanziamento da un investitore privato⁴.

Il principio dell'investitore privato operante in un'economia di mercato diventa, dunque, l'elemento determinante al fine di qualificare come aiuto di Stato forme di intervento assai diverse tra loro, tra cui ad esempio: sovvenzioni dirette, esenzioni o agevolazioni tributarie a carattere particolare, garanzie di prestiti a condizioni favorevoli, forniture di beni o servizi a condizioni preferenziali, misure di sostegno all'esportazione, assunzioni di partecipazioni pubbliche in funzione di salvataggio, coperture di perdite d'esercizio e qualsiasi altra misura di effetto equivalente⁵.

L'art. 92 concerne, inoltre, non solo gli aiuti accordati direttamente dallo Stato, ma, più in generale, quelli concessi "mediante risorse dello Stato". Pertanto, rientrano nella nozione di aiuto di Stato anche i sussidi erogati da enti locali, pubblici o anche privati, qualora si tratti di "un comportamento attribuibile allo Stato"⁶. L'art. 92 risulta applicabile anche qualora l'aiuto sia finanziato in parte o totalmente mediante contributi a carico di soggetti privati, qualora l'allocazione delle risorse tra i beneficiari sia demandata allo Stato⁷. Se, invece, l'aiuto è finanziato tramite contributi volontari di privati e gestito da un organismo che effettua le sue scelte di finanziamento in modo del tutto indipendente dai pubblici poteri, esso non è considerato rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 92 del Trattato.

1.2 Condizioni di compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune

Il principio dell'investitore privato operante nelle normali condizioni di un'economia di mercato è stato utilizzato dalle istituzioni comunitarie unicamente per qualificare come aiuti di Stato misure decise dall'autorità pubblica a favore di determinate imprese e non quale criterio di valutazione della compatibilità di un aiuto con il mercato comune.

La fase dell'accertamento della liceità dell'aiuto, logicamente successiva alla fase della qualificazione della fattispecie, si fonda, invece, sull'analisi delle condizioni di cui all'art. 92, comma 1. In particolare, la norma enuncia tre condizioni di incompatibilità di un aiuto con il mercato comune: in primo luogo che l'aiuto statale favorisca "talune imprese o talune produzioni"; in secondo luogo, che esso "falsi o minacci di falsare la concorrenza"; in terzo luogo, che sia tale da "incidere sugli scambi tra

³ Già nel 1961, nella sentenza *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen c. Alta Autorità*, causa C 30/59, Racc. p. 39, la Corte affermava che il concetto di aiuto è più ampio di quello di sovvenzione. Sul punto, si veda: M. Dony-Bartholome (1993); C. Quingley (1988); M.M. Slotboom (1995); A. Tizzano (1990).

⁴ Si riporta un passaggio della sentenza del 10 luglio 1986, *Belgio c. Commissione (Boch La Louvière)*, causa C 40/85, Racc. p. 2321, paragrafo 13, che chiarisce il significato attribuito dalla giurisprudenza comunitaria al principio dell'investitore privato operante in un'economia di mercato e la sua utilizzazione al fine della qualificazione come aiuto di Stato di sostegno pubblico alle imprese: "onde accertare se un siffatto provvedimento abbia la natura di aiuto statale, è opportuno applicare il criterio indicato nella decisione della Commissione ... che si basa sulla possibilità per l'impresa di procurarsi le somme in questione sul mercato privato dei capitali. Nell'ipotesi dell'impresa nella quale la quasi totalità del capitale sia nelle mani delle pubbliche autorità, si deve in particolare valutare se, in circostanze analoghe, un socio privato, basandosi sulla possibilità di reddito prevedibile, astrazione fatta da qualsiasi considerazione di carattere sociale o di politica regionale o settoriale, avrebbe effettuato un conferimento di capitale del genere". Cfr. anche: sentenze della Corte di Giustizia del 10 luglio 1986, *Belgio c. Commissione (Meura)*, causa C 234/84, Racc. p. 2263; del 14 febbraio 1990, *Francia c. Commissione (Boussac St. Frères)*, causa C 301/87, Racc. p. 307; del 21 marzo 1990, *Belgio c. Commissione (Tubemeuse)*, causa C 142/87, Racc. p. 959; del 21 marzo 1991, *Italia c. Commissione (ENI-Lanerossi)*, causa C 303/88, Racc. p. 1433; del 21 marzo 1991, *Italia c. Commissione (Alfa Romeo)*, causa C 305/89, Racc. p. 1603.

⁵ L'elenco, non esaustivo ma puramente esemplificativo, è tratto da alcune risposte fornite dalla Commissione a interrogazioni di parlamentari europei, riportate in GUCE C 280/45 del 18 ottobre 1993 e GUCE C 288/7 del 25 ottobre 1993. Cfr. anche G.B. Abbamonte (1996).

⁶ Sentenza della Corte di Giustizia del 2 febbraio 1988, *Van der Kooy c. Commissione*, causa C 67, 68, 70/85, Racc. p. 219, paragrafo 35.

⁷ Nella sentenza dell'11 novembre 1987, *Repubblica francese c. Commissione*, causa C 259/85, Racc. p. 4393, al paragrafo 23, la Corte di Giustizia ha affermato che: "il solo fatto che, per un regime di sovvenzioni che favorisce taluni operatori economici di un determinato settore, di essere finanziato da un'imposta parafiscale prelevata su qualsiasi fornitore di prodotti nazionali del medesimo settore, non è sufficiente a togliere a tale regime il suo carattere di aiuto concesso dallo Stato ai sensi dell'art. 92 del Trattato". Si veda anche la sentenza del 22 marzo 1977, *Firma Steinike und Weinlig c. Germania*, causa C 78/76, Racc. p. 595.

Stati Membri".

Dalla prima condizione, comunemente denominata condizione di selettività, discende che misure di carattere generale che apportino benefici all'insieme dell'economia non costituiscono aiuti incompatibili ai sensi dell'art. 92.1. La linea di demarcazione tra aiuto e misura generale non è sempre di facile determinazione. Ad esempio, un aiuto alla ricerca di base può rientrare o meno nell'ambito di applicazione dell'art. 92.1 a seconda che la ricerca sia volta ad ampliare "le conoscenze scientifiche e tecniche" e sia "priva di obiettivi commerciali specifici" oppure sia "effettuata all'interno o a vantaggio di imprese particolari" e, dunque, di natura tale da rispondere in via esclusiva ai bisogni specifici di alcune imprese o produzioni⁸. In tal senso, un aiuto sarà considerato selettivo se indirizzato a un determinato settore economico, a tutte le imprese localizzate in una data area geografica o che abbiano in comune determinate caratteristiche⁹.

In relazione alla seconda condizione, è stata a lungo dibattuta la questione circa l'eventuale natura intrinsecamente distorsiva della concorrenza degli aiuti di Stato. In particolare, nel caso Philip Morris, l'Avvocato Generale affermò che la concessione di un aiuto statale comportava di per sé un effetto distorsivo della concorrenza, e pertanto non risultava necessario procedere ad un'analisi della struttura del mercato di riferimento al fine di determinare entro quale misura l'aiuto ostacolasse la concorrenza¹⁰. La Corte non accolse l'idea di una presunzione di anticoncorrenzialità insita in qualsiasi aiuto statale, pur riconoscendo che l'applicazione dell'art. 92 richiedeva un'analisi di mercato meno accurata di quanto era necessario in relazione all'applicazione degli artt. 85-86¹¹. Inoltre, in virtù della natura preventiva del controllo sui nuovi aiuti, non è necessario che la Commissione dimostri che la concorrenza attuale o potenziale sia stata effettivamente falsata, essendo sufficiente la semplice minaccia di una sua alterazione¹².

La nozione di pregiudizio al commercio è stata interpretata in maniera estensiva in analogia con quanto accade con riferimento all'applicazione degli artt. 85-86 del Trattato, essendo sufficiente che l'impresa beneficiaria sia sottoposta alla concorrenza anche solo potenziale di prodotti che provengono da altri Stati membri¹³.

Nel 1992 la Commissione ha introdotto una regola *de minimis* con riferimento ad alcuni aiuti di Stato che, per il loro trascurabile importo, non risultano suscettibili di distorcere in misura significativa la concorrenza tra Stati membri e, pertanto, non sono sottoposti all'obbligo di notifica preventiva di cui all'art. 93.3. Le attuali soglie, riviste nel 1996, sono pari a 100.000 ECU¹⁴. Tale importo è comprensivo di qualsiasi aiuto pubblico concesso ad una medesima impresa, nel lasso temporale di tre anni, sotto qualsiasi forma, a prescindere dal fatto che le risorse provengano interamente dagli Stati membri o che siano cofinanziate dalla Comunità tramite i fondi strutturali (come ad esempio il FESR Fondo europeo di sviluppo regionale)¹⁵. La stessa Commissione precisa che, benché "la regola *de minimis* interessi

⁸ Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti per la ricerca e sviluppo, in GUCE C 45/1 del 17 dicembre 1996.

⁹ La sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 1983, *Italia c. Commissione*, causa 203/82, Racc. p. 2525, costituisce un altro esempio di come una misura apparentemente generale possa in realtà presentare il carattere della selettività: una riduzione nei contributi di assicurazione medica per le lavoratrici è stata considerata un aiuto statale in quanto idonea a favorire le industrie che utilizzavano in prevalenza manodopera femminile, quali quella tessile, dell'abbigliamento e della lavorazione della pelle.

¹⁰ Conclusioni dell'Avvocato Generale Capotorti nella sentenza della Corte di Giustizia del 17 settembre 1980, *Philip Morris*, causa 730/79, Racc. p. 2671.

¹¹ Tale analisi doveva comunque considerare aspetti quali il mercato rilevante, la posizione del beneficiario su quel mercato e l'eventuale pregiudizio agli scambi interstatali del bene o servizio in questione. Si veda, al riguardo, la sentenza della Corte di Giustizia del 13 marzo 1985, *Leeuwarder Papierwarenfabriek c. Commissione*, cause C 296 e 318/82, Racc. p. 809.

¹² Non è tuttavia sufficiente il semplice riferimento ad una motivazione generica che si limiti a riprodurre il testo dell'art. 92.1. In tal senso, cfr. le sentenze della Corte di Giustizia del 14 novembre 1984, *Intermills*, causa 323/82, Racc. p. 3809 e del 14 ottobre 1987, *Germania c. Commissione*, causa C 248/84, Racc. p. 4013.

¹³ Sentenze della Corte di Giustizia del 13 luglio 1988, *Francia c. Commissione*, causa C 102/87, Racc. p. 4082 e del 21 marzo 1991, *Italia c. Commissione*, causa C 303/88 Racc. p. 1433.

¹⁴ Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti *de minimis*, in GUCE C 68/9 del 6 marzo 1996.

¹⁵ Il *de minimis* viene calcolato sulla singola impresa. Ne discende che in presenza di un provvedimento legislativo istitutivo di un regime di aiuti di ammontare superiore alla soglia indicata, il cui importo complessivo risulta tuttavia ripartito tra le singole imprese beneficiarie in modo che le stesse ricevano aiuti di importo inferiore alla soglia *de minimis*, non è soggetto all'obbligo di notifica. Al contrario, qualora non è possibile desumere dal provvedimento istitutivo del regime di aiuti l'effettivo importo destinato alle singole imprese beneficiarie, esso resta assoggettato all'obbligo di notifica.

prioritariamente le PMI, è applicabile a prescindere dalle dimensioni delle imprese beneficiarie". Tuttavia, sono esclusi dall'applicazione di tale regola gli aiuti all'esportazione e quelli concessi nei settori assoggettati a regole speciali ovvero i settori disciplinati dal Trattato CECA, l'agricoltura, la pesca, i trasporti e la costruzione navale.

1.3 Principi comunitari di valutazione degli aiuti erogati dalle regioni

Con specifico riferimento alla valutazione concorrenziale degli aiuti erogati dalle regioni, è stato affermato che "l'istituzione di un sistema che assicuri che la concorrenza nel mercato comune non venga alterata ... implica che le imprese possano decidere per conto loro ove localizzarsi e che tale scelta non sia sviata o indotta da condizionamenti"¹⁶. Tuttavia, considerando che tali interventi di sostegno possono contribuire a realizzare gli obiettivi della Comunità, e in particolare l'obiettivo della coesione economica e sociale di cui all'art. 2 del Trattato, essi rientrano nelle categorie di aiuti che possono essere dichiarati compatibili con il mercato comune. In tal senso, possono trovare applicazione le deroghe previste dall'art. 92.3 lett. a), b) e c) del Trattato, allorché l'intervento di sostegno sia finalizzato rispettivamente a "favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di disoccupazione", ovvero a "promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo o a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro" o, infine, ad "agevolare lo sviluppo di talune attività o talune regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse".

La stessa Corte di Giustizia ha riconosciuto che la Commissione gode di un ampio potere discrezionale nella valutazione dell'applicabilità al caso concreto delle deroghe di cui all'art. 92.3, precisando che l'esercizio di tale potere comporta "valutazioni di carattere economico e sociale da effettuarsi in un contesto comunitario"¹⁷. Pertanto, non è sufficiente che l'aiuto persegua interessi puramente nazionali o locali, dovendo esso contribuire alla promozione di obiettivi di interesse comunitario¹⁸.

L'esame della compatibilità con il mercato comune degli aiuti erogati dalle regioni è in genere condotta nell'ambito delle deroghe di cui alle lett. a) e c) dell'art. 92.3 del Trattato¹⁹, a seconda che gli stessi siano destinati a ridurre le disparità regionali esistenti tra le diverse aree geografiche della Comunità (c.d. aiuti di Stato a finalità regionale), oppure ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche ritenute di interesse comunitario (c.d. aiuti di Stato a finalità settoriale o orizzontale).

1.3.1 Aiuti di Stato a finalità regionale

In relazione agli aiuti di Stato a finalità regionale, la Commissione ha affermato che "l'obiettivo prioritario della coesione economica e sociale richiede un rigoroso controllo sugli aiuti nelle regioni più prospere per garantire che l'impatto degli aiuti approvati per lo sviluppo delle regioni meno favorite della Comunità non sia annullato da ingenti aiuti concessi nelle regioni più ricche"²⁰. Gli aiuti a finalità regionale sono considerati sia dalla lett. a) che dalla lett. c) dell'art. 92.3 del Trattato. Al riguardo, si è parlato di "sottosviluppo assoluto" e di "sottosviluppo relativo", in quanto nel primo caso la situazione di sottosviluppo della Regione viene individuata con riferimento al livello medio di sviluppo esistente nella Comunità, mentre nella seconda ipotesi si raffronta il livello di sviluppo della Regione considerata con la media nazionale, per poi riportare quest'ultima alla media comunitaria.

¹⁶ Così si esprime l'Avvocato Generale nel caso *Germania c. Commissione*, causa C 248/84, Racc. p. 4031.

¹⁷ Sentenza della Corte di Giustizia del 21 marzo 1991, *Italia c. Commissione (ENI-Lanerossi)*, causa C 303/88, Racc. p. 1433, paragrafo 34. Cfr. anche le sentenze della Corte di Giustizia del 14 febbraio 1990, *Francia c. Commissione (Boussac)*, causa C 301/87, Racc. p. 307, paragrafo 49 e del 21 marzo 1990, *Belgio c. Commissione (Tubemeuse)*, causa C 142/87, Racc. p. 959, paragrafo 56.

¹⁸ In tal senso, nella sentenza del 24 febbraio 1987, *Deufil c. Commissione*, cause C 310/85, Racc. p. 901, la Corte di Giustizia ha avallato la decisione della Commissione che aveva dichiarato incompatibile con il mercato comune un aiuto regionale inteso ad aumentare la capacità produttiva di un settore che soffriva a livello comunitario di rilevanti capacità eccedentarie di produzione.

¹⁹ Gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo o a porre rimedio ad un grave perturbamento dell'economia di uno Stato membro sono infatti, almeno nella quasi totalità dei casi, erogati direttamente dalle autorità centrali e non a livello delle singole Regioni.

²⁰ Commissione CE, *Ventesima relazione sulla politica della concorrenza*, 1991, paragrafo 158.

Come precisato dalla Commissione nei recenti "Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale"²¹, gli aiuti regionali "possono concepirsi nella Comunità soltanto se sono utilizzati parsimoniosamente e se restano concentrati sulle regioni più svantaggiate. Se gli aiuti fossero generalizzati e diventassero la regola, verrebbe meno il loro carattere di incentivo e si annullerebbe il loro impatto economico. Nel contempo, essi falserebbero le regole del mercato e arrecherebbero pregiudizio all'efficacia dell'economia comunitaria nel suo complesso"²². In tal senso, richiamando una consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia, la Commissione ha affermato che eventuali deroghe al principio dell'incompatibilità degli aiuti con il mercato comune di cui all'art. 92.1 possono essere concesse "soltanto se è possibile garantire un equilibrio tra le distorsioni della concorrenza che ne derivano e i vantaggi dell'aiuto in termini di sviluppo di una regione sfavorita"²³.

Affinché tale condizione sia soddisfatta, le regioni interessate devono presentare determinati requisiti. In particolare, l'esplicito riferimento al tenore di vita anormalmente basso e alla grave forma di disoccupazione di cui all'art. 92.3, lett. a) "dimostra che la deroga riguarda solo le regioni nelle quali al situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto alla Comunità nel suo complesso"²⁴. Confermando una prassi consolidata, negli "Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale" la Commissione ha affermato che tali condizioni risultano soddisfatte nelle regioni in cui il PIL pro capite misurato in termini di parità di potere di acquisto non superi il 75% della media comunitaria nell'arco temporale di tre anni.

A differenza dell'art. 92.3, lett. a), la formulazione della lett. c) lascia alla Commissione una maggiore flessibilità nel definire le condizioni per l'applicazione della deroga²⁵. In tale ambito, la situazione economica delle aree interessate è stata infatti valutata non solo con riferimento alla media comunitaria ma anche rispetto al contesto nazionale. In particolare, l'individuazione delle regioni ammissibili avviene applicando una specifica metodologia di calcolo che considera le differenze esistenti tra il PIL pro capite misurato in termini di potere di acquisto e il tasso di disoccupazione dell'area interessata rispetto al singolo Stato membro, per poi rapportare tali risultati ad un apposito indice europeo, che esprime la posizione dei diversi Stati membri in relazione a tali parametri all'interno della Comunità. Quanto più tali parametri individuano in uno Stato membro una situazione migliore rispetto alla media comunitaria, tanto maggiore deve risultare la disparità regionale all'interno del contesto nazionale. Ne discende che, per poter concedere aiuti pubblici alle regioni degli Stati membri caratterizzate da una situazione economica favorevole rispetto alla media comunitaria, le disparità regionali su base nazionale dovranno essere proporzionalmente maggiori²⁶.

²¹ Tali orientamenti, pubblicati in GUCE C 74/9 del 10 marzo 1998, sostituiscono la "Comunicazione della Commissione sul metodo di applicazione dell'art. 92.3, lett. a) e c), agli aiuti regionali", in GUCE C 212/1 del 12 agosto 1988, come modificata dalle successive Comunicazioni, in GUCE C 163/6 del 4 luglio 1990 e in GUCE C 364/1 del 20 dicembre 1994.

²² Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, cit., paragrafo 7.

²³ Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, cit., paragrafo 9.

²⁴ Sentenza della Corte di Giustizia del 14 ottobre 1987, *Germania c. Commissione*, causa 248/84, Racc. p. 4013, paragrafo 19.

²⁵ In tal senso, nella sentenza del 14 ottobre 1987, *Germania c. Commissione*, causa 248/84, Racc. p. 4013, paragrafo 19, la Corte di Giustizia afferma: "la deroga di cui alla lett. c) ha una portata più ampia in quanto consente lo sviluppo di determinate regioni, senza essere limitata dalle condizioni economiche contemplate dalla lett. a), purché gli aiuti che vi sono destinati non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. Questa disposizione attribuisce alla Commissione il potere di autorizzare sovvenzioni destinate a promuovere lo sviluppo economico delle regioni di uno Stato membro che sono sfavorite rispetto alla media nazionale".

²⁶ Per quanto concerne il territorio italiano, la "Carta degli aiuti a finalità regionali", approvata nel marzo del 1995 e valida fino al 31 dicembre 1999, precisa le parti del territorio italiano che soddisfano le condizioni per l'applicazione delle deroghe di cui all'art. 92.3, lett. a) e c) (le c.d. aree assistite). In particolare, rientrano nella categoria di cui all'art. 92.3, lett. a), alcune aree delle seguenti Regioni: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. I massimali di sostegno pubblico all'investimento produttivo consentiti in tali aree sono stati fissati nelle seguenti percentuali: 50% dell'importo dell'investimento al netto delle imposte (c.d. equivalente sovvenzione netto dell'investimento iniziale) per le province di Benevento, Potenza, Catanzaro, Cosenza, Reggio Calabria, Agrigento, Caltanissetta, Enna, Messina, Trapani, Nuoro e Oristano; 40% in equivalente sovvenzione netto dell'investimento iniziale per le province di Avellino, Caserta, Napoli, Salerno, Matera, Bari, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto, Catania, Palermo, Ragusa, Siracusa, Cagliari e Sassari. Beneficiano, invece, della deroga di cui all'art. 92.3, lett. c), alcune aree delle seguenti Regioni: Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo e Molise. I massimali di aiuto pubblico all'investimento produttivo consentiti in tali aree sono stati fissati nelle seguenti percentuali: per la Regione Molise, 40% in equivalente sovvenzione netto dell'investimento iniziale per le PMI e 30% per le altre imprese; per parti delle Regioni Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna, Marche, Umbria, Lazio e Abruzzo 20% in equivalente sovvenzione netto dell'investimento iniziale per le piccole imprese, 15% per le medie imprese e 10% per le altre imprese.

Gli aiuti aventi finalità regionali possono rientrare in due distinte categorie: sostegni all'investimento e/o alla creazione di nuovi posti di lavoro oppure sostegni di carattere continuativo destinati a ridurre i costi di produzione (es. aiuti alla commercializzazione, esoneri fiscali, sgravi degli oneri sociali). Questi ultimi sono generalmente considerati vietati in quanto inidonei a promuovere cambiamenti strutturali richiesti nelle regioni sottosviluppate e suscettibili di alterare la concorrenza e le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune. Tuttavia, nelle regioni che rispondono ai requisiti indicati dall'art. 92.3, lett. a), la Commissione può eccezionalmente autorizzare la concessione di aiuti volti a ridurre i costi di esercizio delle imprese, purché presentino le seguenti caratteristiche: gli aiuti devono essere limitati nel tempo, devono essere destinati a superare svantaggi strutturali di imprese localizzate in regioni periferiche e a promuovere uno sviluppo durevole e equilibrato dell'attività economica, senza al contempo condurre ad una sovraccapacità settoriale tale che il problema settoriale per la Comunità sia più grave del sottosviluppo regionale.

1.3.2 Aiuti di Stato a finalità settoriale o orizzontale

Gli aiuti di Stato erogati dalle regioni possono essere, altresì, ritenuti compatibili con il mercato comune qualora "siano destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche", ai sensi della lett. c) dell'art. 92.3. In tale ambito rientrano gli aiuti di carattere settoriale e quelli di natura orizzontale.

Tra i primi assumono una particolare importanza gli aiuti ai settori in difficoltà, i c.d. "settori sensibili", come l'industria tessile, delle fibre sintetiche, delle costruzioni navali, del carbone e siderurgica. In tali settori, la valutazione della compatibilità degli aiuti con il mercato comune avviene sulla base di specifiche discipline²⁷. In genere, essendo, almeno allo stato attuale, tali settori caratterizzati da situazioni di sovraccapacità produttiva, la Commissione autorizza unicamente gli aiuti erogati nel quadro di programmi di ristrutturazione finalizzati ad una riduzione della capacità produttiva. Sempre tra gli aiuti di carattere settoriale, esistono discipline specifiche in relazione al settore dei trasporti e dell'agricoltura: la concessione di aiuti di Stato in questi ambiti è infatti soggetta all'applicazione congiunta delle norme in materia di aiuti di Stato e di altre disposizioni del Trattato²⁸.

²⁷ In particolare, si veda Disciplina comunitaria degli aiuti all'industria tessile, SEC(71) 363 def., luglio 1971; Disciplina applicabile agli aiuti al settore delle fibre sintetiche, in GUCE C 346/2 del 30 dicembre 1992, come modificata in GUCE C 94/11 del 30 marzo 1996; Direttiva 90/684/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1990, concernente gli aiuti alla costruzione navale, in GUCE L 380/27 del 31 dicembre 1990, come modificata dalla Direttiva 92/68/CEE del Consiglio, del 20 luglio 1992, in GUCE L 219/54 del 4 agosto 1992 e dalla Direttiva 93/115 del Consiglio, del 16 dicembre 1993, in GUCE L 326/62 del 28 dicembre 1993 (cfr. anche il Regolamento n. 3094/95 del Consiglio, del 22 dicembre 1995 relativo agli aiuti alla costruzione navale in GUCE L 332/1 del 30 dicembre 1995, modificato dal Regolamento n. 1904/96 del Consiglio, del 27 settembre 1996 in GUCE L 251/5 del 3 ottobre 1996); Decisione n. 3855/91/CECA della Commissione del 27 novembre 1991, recante norme comunitarie per gli aiuti a favore della siderurgia, in GUCE L 362/57 del 31 dicembre 1991; Decisione n. 3632/93/CECA della Commissione del 28 dicembre 1993 relativa al regime comunitario degli interventi degli Stati membri a favore dell'industria carboniera, in GUCE L 329/12 del 30 dicembre 1993.

²⁸ Con riferimento al settore dei trasporti, l'art. 77 del Trattato stabilisce la compatibilità con il mercato comune degli aiuti richiesti dalla necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio. L'art. 84 del Trattato precisa che le disposizioni del titolo IV, e dunque anche l'art. 77, si applicano unicamente ai trasporti terrestri, ovvero i trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili. Le modalità di concessione degli aiuti di Stato al settore dei trasporti terrestri sono specificate nei seguenti regolamenti: Regolamento n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, in GUCE L 156/1 del 28 giugno 1969, come modificato da ultimo dal Regolamento n. 1893/91 del Consiglio, del 20 giugno 1991, in GUCE L 169/1 del 19 giugno 1991; Regolamento n. 1192/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie, in GUCE L 156/8 del 28 giugno 1969; Regolamento n. 1107/70 del Consiglio, del 4 giugno 1970, relativo agli aiuti concessi nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, in GUCE L 130/1 del 15 giugno 1970, come modificato da ultimo dal Regolamento n. 3578/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, in GUCE L 364/11 del 12 dicembre 1992. Per i trasporti per ferrovia, la Direttiva 91/440 del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, in GUCE L 237/25 del 24 agosto 1991, prevede una possibilità di risanamento finanziario delle imprese ferroviarie pubbliche tramite aiuti di Stato concessi nell'osservanza degli artt. 77, 92 e 93 del Trattato. Quanto al trasporto per vie navigabili, il Regolamento n. 1101/89 del Consiglio, del 27 aprile 1989, relativo al risanamento strutturale della navigazione interna, in GUCE L 116/25 del 24 aprile 1989, autorizza gli Stati membri a concedere aiuti sotto forma di premi di demolizione al fine di incoraggiare la demolizione di battelli destinati alla navigazione interna. Gli aiuti di Stato nel settore dei trasporti marittimi ed aerei sono, invece, disciplinati unicamente agli artt. 92 e 93 del Trattato ed in particolare dalle Linee direttrici per gli aiuti alle società di trasporto marittimo, allegate al documento "Misure di carattere fiscale e finanziario concernenti operazioni di trasporto marittimo effettuate con navi immatricolate nella Comunità" in SEC(89)92 def. del 3 agosto 1989 e dalla disciplina in materia di applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione, in GUCE C 350/5 del 10 dicembre 1994.

In relazione al settore dell'agricoltura, l'art. 42 del Trattato dispone che il settore agricolo è soggetto alle regole di concorrenza, compresi gli art. 92 e successivi, soltanto nella misura determinata dal Consiglio e tenuto conto degli obiettivi della politica agricola comune di cui

Tra gli aiuti a carattere orizzontale, rientrano gli aiuti alle PMI, alla ricerca e sviluppo e alla tutela dell'ambiente. La politica seguita dalla Commissione in riferimento a tali tipologie di aiuto è stata esplicitata attraverso l'adozione di specifiche Comunicazioni²⁹.

Negli ultimi anni, la Commissione ha intensificato l'attività di controllo nei confronti degli aiuti erogati da amministrazioni periferiche. Per quanto concerne l'Italia, nel biennio 1994-96 le decisioni negative o sottoposte a condizioni nei confronti di provvedimenti regionali di erogazione di risorse pubbliche sono raddoppiate, rappresentando nel 1996 il 50% di tutte le decisioni negative prese nei confronti nel nostro paese³⁰ (Tavola 1).

Tavola 1 - Decisioni finali negative o sottoposte a condizioni nei confronti dell'Italia		
Anni	Totale decisioni	Di cui: nei confronti delle regioni
1990	4	0
1991	4	2
1992	0	0
1993	3	1
1994	2	1
1995	7	3
1996	12	6

Fonte: Elaborazione dati Relazioni annuali sulla politica della concorrenza della Commissione Europea.

all'art. 39 e che il Consiglio possa autorizzare la concessione di aiuti per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali e la concessione di aiuti nel quadro di programmi di sviluppo economico.

²⁹ Con riferimento alle PMI, la Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese, in GUCE C 213/4 del 19 luglio 1996, prevede massimali di aiuto pubblico differenziati a seconda delle dimensioni dell'impresa e della localizzazione geografica. In particolare, nelle aree non assistite il tasso di intensità massima dell'aiuto è del 7,5% o del 15% lordo dell'investimento, mentre nelle aree assistite il massimale autorizzato è pari a 10 punti percentuali in aggiunta al massimale previsto per le aree ex art. 92.3, lett. a) e a 15 punti percentuali in aggiunta al massimale previsto per le aree ex art. 92.3, lett. c). Gli aiuti destinati alla consulenza aziendale, alla formazione e alla diffusione delle conoscenze possono essere autorizzati fino ad un massimo del 50% lordo dell'investimento.

In relazione agli aiuti destinati alla tutela dell'ambiente, la Comunicazione del 10 marzo 1994, in GUCE C 72/3, stabilisce che possono essere autorizzati, tra gli altri, i seguenti tipi di aiuto: aiuti per l'adeguamento a nuove norme ambientali obbligatorie fino ad un'intensità massima del 15% lordo dell'investimento; aiuti diretti ad incoraggiare l'osservanza di criteri più rigorosi di quelli previsti dalle norme ambientali vigenti fino ad un'intensità massima del 30% lordo dell'investimento. Per le PMI, è consentita una maggiorazione pari a 10 punti percentuali.

Il criterio di base che guida la politica della Commissione con riferimento agli aiuti per la ricerca e sviluppo, contenuta nella Comunicazione del 17 dicembre 1996, in GUCE C 45/2, è che l'intensità del sussidio dovrebbe diminuire quanto più il progetto è vicino al mercato. Di regola, il livello di aiuto per la ricerca industriale di base non dovrebbe oltrepassare il 50% lordo dell'investimento. Allorché il progetto entra nella fase della ricerca applicata l'intensità dell'aiuto dovrà essere inferiore a tale soglia e decrescente secondo modalità decise caso per caso dalla Commissione.

³⁰ Tale percentuale non è considerata sul complesso dell'attività svolta dalla Commissione in materia di aiuti di Stato. Infatti, più dell'80% dei casi vengono chiusi attraverso l'invio di lettere amministrative, pubblicate in forma sintetica sulla serie C della GUCE. Nel 1995, ad esempio, a fronte di 619 casi, 504 sono stati chiusi seguendo tale procedura.

2.

POLITICHE DI SOSTEGNO A FAVORE DELLE IMPRESE ATTUATE DALLE REGIONI ITALIANE**2.1 Autonomia finanziaria delle Regioni nel contesto italiano**

L'autonomia delle Regioni a Statuto speciale, quale risulta dall'art. 116 della Costituzione e dai rispettivi Statuti adottati con leggi costituzionali³¹, è assai più ampia di quella attribuita dalla Costituzione alle Regioni a Statuto ordinario. Dal punto di vista finanziario, tale maggiore autonomia si basa su una potestà legislativa di tipo concorrente che deve svolgersi nei limiti dei principi fondamentali che informano la materia tributaria statale. La potestà tributaria delle Regioni a Statuto ordinario è, invece, di tipo integrativo: l'art. 119 della Costituzione dispone che: "Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni".

Le Regioni a Statuto speciale godono di un'elevata autonomia di gestione delle risorse. Se nel 1995, per le Regioni a Statuto ordinario le entrate libere, ovvero quelle non sottoposte ad alcun vincolo di destinazione da parte del governo centrale, rappresentavano in media il 13% del totale delle entrate, per le Regioni a Statuto speciale esse risultavano pari al 67,6% delle stesse, con punte del 90% in Valle d'Aosta e in Trentino Alto Adige³².

Va osservato che la maggiore libertà di spesa delle Regioni a Statuto speciale non corrisponde ad un eguale livello di responsabilità impositiva nel reperimento delle risorse finanziarie. Le Regioni a Statuto speciale hanno, infatti, la facoltà di istituire nuovi tributi. Tuttavia, fatte salve rare eccezioni (imposta di soggiorno, cura e turismo per la Regione Trentino Alto Adige), le Regioni a Statuto speciale non hanno fruito della potestà di istituire tributi autonomi e il finanziamento delle loro attività avviene in gran parte mediante l'attribuzione di quote di tributi erariali. Nel 1995, nelle Regioni a Statuto speciale, la quota sul totale delle entrate dei tributi propri, vale a dire i tributi le cui caratteristiche ed entità sono stabiliti a livello regionale è stata pari per il 1995 all'1,5%, a fronte del 6,3% nelle Regioni a Statuto ordinario (Tavola 2).

Tavola 2 - Entrate effettive -composizione percentuale-							
Previsioni 1995, dati di competenza	Entrate tributarie proprie	Entrate tributarie devolute*	Trasferimenti	Accensione mutui	Entrate patrimoniali	Totale	Media delle entrate pro capite (in lire)
Media Regioni a Statuto speciale	1,5	53,6	27,7	14,4	2,9	100	7.353.000
Media Regioni a Statuto ordinario	6,3	3,2	78,9	10,8	0,6	100	2.563.000
Media generale	4,9	17,4	64,5	11,8	1,4	100	3.765.000

* Tributi devoluti dall'amministrazione centrale alle Regioni.

Fonte: Istituto di Studi sulle Regioni-CNR.

Negli ultimi anni si è assistito ad un graduale rafforzamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni, sia nelle disposizioni regolanti le modalità di reperimento delle risorse finanziarie, che in quelle per la gestione delle stesse. In particolare, dal lato della gestione della spesa sono stati soppressi i

³¹ Nel 1945, furono istituite la Val d'Aosta e la Sicilia, prime Regioni a Statuto speciale. Nel 1948, furono istituite la Sardegna e il Trentino Alto Adige. L'istituzione del Friuli-Venezia Giulia nel 1963 completa il quadro delle Regioni ad autonomia speciale previste dall'art. 116 della Costituzione.

³² E. Buglione (1996).

vincoli di destinazione per alcuni fondi erogati dall'amministrazione centrale alle Regioni, mentre per quanto riguarda le entrate, nella legge del 23 dicembre 1996, n. 663, sono state introdotte rilevanti modificazioni per il finanziamento delle Regioni che hanno portato ad un maggiore, anche se limitato, decentramento impositivo.

2.2 Gli interventi legislativi delle Regioni a Statuto speciale del Nord e delle Regioni a Statuto ordinario del Nord

Dall'analisi delle principali leggi di sostegno alle imprese adottate dalle Regioni a Statuto speciale del Nord e dalle Regioni a Statuto ordinario del Nord emerge una generale attenzione verso politiche volte ad incentivare l'attività imprenditoriale in settori considerati di particolare rilevanza economica.

Con riferimento ai settori di intervento, risulta evidente la volontà di favorire lo sviluppo di attività, quali l'artigianato ed il turismo le quali, oltre a rappresentare delle attività tradizionali nelle zone interessate, consentono di conciliare la necessità di un sufficiente sviluppo economico (soprattutto nelle zone più arretrate come quelle montane) con il bisogno di tutelare adeguatamente il patrimonio culturale ed ambientale³³.

L'interesse a rendere compatibili economia ed ambiente risulta palese anche in tutte quelle leggi finalizzate alla realizzazione di sistemi di qualità ambientale o che stimolano l'attuazione di programmi di ricerca e sviluppo tendenti ad introdurre sul mercato nuovi processi e/o nuovi prodotti caratterizzati da un ridotto impatto ambientale³⁴.

Inoltre, appare evidente la volontà delle Regioni esaminate di incentivare, oltre ai menzionati settori di attività, anche altre aree di intervento come, ad esempio, la ricerca applicata, la formazione professionale, i sistemi di qualità aziendale, i servizi alla produzione³⁵.

Degne di menzione sono, infine, le politiche per l'occupazione. In particolare, le Regioni considerate si sono dotate di normative che prevedono aiuti per le imprese disposte ad assumere giovani in cerca di prima occupazione e donne, oltre a soggetti appartenenti a particolari categorie, quali disoccupati di lunga durata, ex tossicodipendenti, detenuti in semilibertà o ex detenuti, portatori di handicap fisici o psichici, ecc.³⁶ Non mancano, inoltre, interventi volti ad incentivare l'imprenditoria giovanile e femminile³⁷.

³³ Tra le numerosi leggi regionali a favore dell'artigianato, si ricordano, tra le altre, le leggi n. 28/93 e n. 17/80 della regione Liguria, le leggi n. 41/90 e n. 34/85 della Lombardia, la legge n. 30/94 del Piemonte, le leggi n. 48/93 e n. 18/93 del Veneto, le leggi n. 700/95 e n. 21/65 del Friuli-Venezia Giulia, le leggi n. 8/95 della provincia di Bolzano e n. 13/87 della provincia di Trento, la legge n. 9/89 della Valle d'Aosta. Per quanto concerne i provvedimenti esplicitamente finalizzati ad incentivare l'agriturismo vanno segnalate, in particolare, la legge n. 39/89 della Liguria, la legge n. 3/92 della Lombardia, la legge n. 15/91 del Veneto, la legge n. 10/89 del Friuli-Venezia Giulia, la legge n. 17/81 della provincia di Trento, la legge n. 27/95 della Valle d'Aosta.

³⁴ Tra le più significative normative che hanno incentivato la tutela ambientale, si ricordano: la legge n. 700/95 del Friuli-Venezia Giulia che, tra l'altro, finanzia gli interventi tendenti a ridurre l'impatto ambientale dei cicli di produzione; la legge n. 30/94 del Piemonte che intende favorire il miglioramento della compatibilità ambientale dei processi produttivi nel settore dell'artigianato; le leggi n. 4/97 e n. 44/92 della provincia di Bolzano finalizzate a supportare programmi di sviluppo di tecnologie che comportino risparmio energetico, riciclo dei materiali e riduzione dei rifiuti dell'industria; la legge n. 64/92 della Valle d'Aosta che agevola gli investimenti destinati alla tutela dell'ambiente e del territorio.

³⁵ In particolare, nel settore della ricerca, i provvedimenti delle Regioni sono stati numerosi. Tra gli altri si ricordano: la legge n. 43/94 della Liguria che incentiva i progetti di ricerca e sperimentazione finalizzati al miglioramento della qualità dei prodotti e dei processi; le leggi n. 41/90 e n. 34/85 della Lombardia che intendono incentivare, rispettivamente, lo sviluppo dei sistemi di qualità e l'innovazione nelle imprese minori; la legge n. 56/86 del Piemonte che promuove l'innovazione tecnologica; le leggi n. 3/97 e n. 9/84 del Veneto che agevolano, rispettivamente, le iniziative per l'adeguamento dei sistemi aziendali ai principi ed alle norme della qualità e le iniziative miranti alla ricerca ed allo sviluppo della qualità; la legge n. 30/84 del Friuli-Venezia Giulia che finanzia l'ammodernamento tecnologico delle imprese; le leggi n. 4/97 e n. 44/92 della provincia di Bolzano finalizzate alla promozione della ricerca industriale ed artigianale; la legge n. 84/93 della Valle d'Aosta che intende favorire le attività di ricerca e sviluppo e l'introduzione di sistemi di qualità aziendale.

³⁶ Aiuti a favore delle imprese che assumono soggetti appartenenti alle suddette categorie sono, in particolare, previsti: dalla legge n. 32/85 del Friuli-Venezia Giulia, dalla legge n. 19/83 della Provincia di Trento, dalla legge n. 41/95 della Liguria, dalla legge n. 9/91 della Lombardia, dalla legge n. 28/93 del Piemonte.

³⁷ Tra le principali leggi a sostegno dell'imprenditoria giovanile e femminile, si ricordano: la legge n. 32/85 del Friuli-Venezia Giulia; le leggi n. 9/91 e n. 68/86 della Lombardia; le leggi n. 67/94 e n. 28/93 del Piemonte; la legge n. 19/83 della Provincia di Trento.

In relazione alla tipologia standard dei beneficiari degli aiuti, in tutte le Regioni analizzate si evidenzia un forte interesse per le PMI (industriali, commerciali o di servizi). In particolare, appare palese il tentativo di risolvere il problema della ridotta dimensione delle imprese attraverso l'emanazione di leggi miranti a favorire ed a facilitare l'associazionismo imprenditoriale soprattutto tra le imprese artigiane. Alcune tra le Regioni considerate tendono, infatti, ad incentivare la creazione di consorzi fidi, di cooperative per l'esportazione, di organizzazioni comuni per la promozione e la commercializzazione di prodotti e/o servizi, di consorzi di assistenza tecnica o commerciale, di consorzi di tutela per i marchi di qualità³⁸.

Non mancano, infine, interventi tendenti a creare tutte quelle infrastrutture (aree a prevalente insediamento artigianale, parcheggi, ecc.) che sono uno dei principali parametri che le imprese considerano nella scelta della loro localizzazione³⁹.

In un contesto di complessiva omogeneità tra le misure adottate ed i beneficiari designati dalle diverse Regioni esaminate, appare comunque possibile porre in evidenza alcuni aspetti che differenziano le politiche delle Regioni a Statuto speciale del Nord da quelle delle Regioni a Statuto ordinario localizzate nella medesima area geografica.

In primo luogo, bisogna osservare che, sebbene gli obiettivi perseguiti dalle diverse Regioni, siano sostanzialmente simili, è possibile individuare qualche eccezione. In particolare, alcuni obiettivi vengono quasi completamente trascurati da alcune Regioni, mentre hanno grande peso nelle legislazioni di altre. Ci si riferisce, ad esempio, allo sviluppo della nuova imprenditorialità ed all'incentivazione della diffusione del capitale di rischio delle PMI, promossi dalla Liguria (legge n. 43/94) e dal Piemonte (legge n. 12/96); alla ricerca finalizzata all'introduzione di sistemi di qualità aziendale, finanziata da Lombardia (legge n. 41/90), Veneto (leggi n. 3/97 e n. 9/84) e Valle d'Aosta (legge n. 84/93); agli investimenti riguardanti attività di formazione professionale, che ricevono contributi solo dalla Valle d'Aosta (legge n. 51/94). Da segnalare è, inoltre, l'esperienza della Provincia di Bolzano che, in seguito all'intervento delle istituzioni comunitarie, ha riordinato la disciplina in materia, approvando un'unica legge (legge n. 4/97) per tutti gli interventi a favore delle imprese operanti nei settori dell'industria, del commercio, dell'artigianato, del turismo e dei servizi.

Un altro aspetto di rilievo è rappresentato dalla tipologia di intervento utilizzata. Sebbene per tutte le Regioni dell'Italia settentrionale i contributi in conto capitale e in conto corrente tendono ad essere le forme privilegiate di erogazioni di sostegni rispetto ad altre tipologie di intervento, quali i contributi annui, le garanzie, le anticipazioni, le sottoscrizioni di obbligazioni, ecc., il contributo in conto capitale rispetto a quello in conto interessi appare utilizzato con maggiore frequenza nelle Regioni a Statuto speciale⁴⁰.

L'ultimo aspetto da considerare riguarda le dimensioni dei beneficiari. Infatti, se da un lato, in tutte le Regioni esaminate sono presenti politiche di sostegno a favore delle PMI, le Regioni a Statuto speciale del Nord non trascurano le incentivazioni alle imprese di maggiori dimensioni⁴¹. In altri

³⁸ L'associazionismo tra le piccole e medie imprese e tra le imprese artigiane è esplicitamente tutelato: dalle leggi n. 2/92 e n. 17/80 della Liguria, dalla legge n. 29/92 del Veneto, dalle leggi n. 2/92 e n. 3/73 del Friuli-Venezia Giulia, dalla legge n. 9/89 della Valle d'Aosta.

³⁹ Tra le leggi che finanziano la realizzazione di infrastrutture, si ricordano: la legge n. 36/88 della Lombardia, la legge n. 18/93 del Veneto, la legge n. 21/65 del Friuli-Venezia Giulia.

⁴⁰ In particolare, la Liguria si è distinta per la sua capacità di ideare strumenti agevolativi alternativi ai contributi in conto capitale: con la legge n. 43/94, istituendo garanzie ed anticipazioni a favore di soggetti interessati ad acquisire partecipazioni in PMI, ha inteso fornire un contributo alla ricapitalizzazione delle imprese minori ed alla diffusione del loro capitale di rischio; con la legge n. 38/78, predisponendo una garanzia fideiussoria a favore delle imprese artigiane, ha inteso contribuire a risolvere il problema della difficoltà di accesso al credito in un settore particolarmente svantaggiato.

⁴¹ Si ricordano, in particolare: per il Friuli-Venezia Giulia, le leggi n. 700/95 e n. 26/86 le quali si rivolgono alle imprese e società operanti nei settori industriale, artigianale, edile, commerciale, turistico, agricolo, portuale e dei servizi, le leggi n. 514/55 e n. 26/86 le quali ammettono come beneficiarie tutte le iniziative tese al rilancio dell'economia triestina, la legge n. 16/65 che incentiva le società e le associazioni esercenti attività di interesse turistico; per la Provincia di Bolzano, la legge n. 9/91 che si occupa delle imprese artigiane, turistiche, commerciali, agricole e quelle operanti negli impianti di risalita, la legge n. 7/95 che finanzia le imprese e i prestatori di servizio, la legge n. 44/92 che indirizza le proprie agevolazioni alle aziende di produzione ed alle aziende artigiane, la legge n. 4/97 che ammette ai contributi, previa approvazione da parte della Commissione Europea, anche le grandi imprese; per la provincia di Trento, la legge n. 8/91 a favore, tra le altre, delle imprese esercenti il commercio all'ingrosso ed al dettaglio, la legge n. 4/81 che garantisce

termini, il requisito della dimensione, che sembra essere fondamentale per ricevere l'aiuto nelle Regioni a Statuto ordinario del Nord considerate, diventa un aspetto secondario nelle Regioni a Statuto speciale della medesima area geografica⁴². A conferma di ciò, si osserva che le leggi che ammettono al finanziamento anche imprese di maggiori dimensioni, prevedono degli importi massimi di finanziamento mediamente più elevati⁴³.

contributi alle imprese industriali operanti nei settori manifatturiero, delle lavorazioni di inerti, estrattivo, dell'autotrasporto, ecc.; per la Valle d'Aosta, la legge n. 64/92 che si rivolge alle imprese industriali, la legge n. 12/87 a sostegno delle imprese artigiane, industriali e commerciali, la legge n. 33/73 riguardante le imprese turistiche.

⁴² Un discorso a parte meritano le leggi a favore dell'occupazione che prevedono agevolazioni per l'assunzione delle donne, dei giovani e dei soggetti appartenenti a categorie svantaggiate. In questo caso, infatti, tanto le Regioni a Statuto speciale del Nord quanto quelle a Statuto ordinario localizzate nella medesima area geografica concedono contributi alle imprese a prescindere dalla loro dimensione.

⁴³ A titolo di esempio, si possono citare: le leggi n. 514/55 e n. 26/86 del Friuli-Venezia Giulia che prevedono contributi in conto capitale fino ad un ammontare di 1 miliardo; la legge n. 9/91 della provincia di Bolzano che copre, con un finanziamento agevolato, fino al 70% gli investimenti di importo fino a 2 miliardi; la legge n. 17/93 della provincia di Trento che prevede contributi fino ad un massimo di 200.000 ECU.

3.

AIUTI PUBBLICI REGIONALI EROGATI ALLE IMPRESE: UNA VALUTAZIONE QUANTITATIVA

3.1 *Gli effetti distorsivi delle politiche di sostegno alle imprese*

La teoria economica ha analizzato in maniera estensiva gli effetti distorsivi determinati da regimi di sostegno alle imprese in termini di alterazione delle scelte di produzione, investimento e localizzazione delle imprese. E' infatti opinione generalmente condivisa che spesso i sussidi alle imprese, modificando la struttura dei costi di produzione, rappresentano un'interferenza nel meccanismo di formazione delle decisioni imprenditoriali e nella conseguente scelta del *mix* di fattori produttivi. Inoltre, il sostegno pubblico totale o parziale può portare le imprese ad intraprendere investimenti il cui rendimento sarebbe considerato, in altre circostanze, inadeguato, in termini sia di livello che di incertezza. Un rischio ulteriore connesso a tali politiche è quello di interferire nelle scelte strategiche delle imprese, portandole a modificare gli assetti produttivi al fine di massimizzare la quantità di sovvenzioni ottenibili piuttosto che ad intraprendere le azioni più idonee volte alla minimizzazione dei costi di produzione e all'allocazione efficiente delle risorse⁴⁴.

Le politiche di sostegno alle imprese possono, inoltre, determinare una alterazione delle condizioni di scambio e una distorsione dei meccanismi di concorrenza.

Ai fini della valutazione dell'impatto concorrenziale è necessario, innanzitutto, focalizzare l'analisi a livello del singolo mercato rilevante. Se all'interno di un mercato, individuato sia dal punto di vista geografico che del prodotto, i finanziamenti all'attività vengono erogati in maniera discriminatoria, favorendo talune imprese o produzioni rispetto ad altre, ciò risulta atto a determinare restrizioni della concorrenza.

Poiché spesso i finanziamenti provengono da più fonti, al fine di esaminare concretamente la problematica sarebbe opportuno conoscere l'entità complessiva delle sovvenzioni erogate direttamente o indirettamente alle singole imprese in una data area o settore, indipendentemente dal fatto che gli enti erogatori siano le amministrazioni regionali, lo Stato o organismi sovranazionali. Tuttavia, anche tale quantificazione dell'ammontare complessivo delle risorse che vengono messe a disposizione delle singole imprese, a prescindere dai problemi di identificazione e misurazione dei contributi provenienti dai diversi programmi di sussidio⁴⁵, non è detto possa essere sufficiente a permettere l'individuazione, in maniera univoca, dell'effetto complessivo di distorsione della concorrenza, essendo necessario intraprendere una analisi caso per caso. Il dato può, infatti, fornire solo alcune indicazioni sulle possibili disparità di trattamento tra tipi di attività o aree territoriali; tuttavia, ai fini dell'analisi dell'impatto sulla concorrenza, è necessario esaminarne gli effetti nell'ambito dei singoli mercati rilevanti.

Peraltro, anche nell'ipotesi in cui una politica di sostegno alle imprese comporti una distorsione dei meccanismi concorrenziali, non è detto che ad essa debba necessariamente essere attribuita una connotazione negativa; ogni distorsione indotta nelle scelte produttive e strategiche delle imprese dovrebbe essere valutata in relazione agli eventuali obiettivi di interesse generale che l'intervento pubblico ha inteso perseguire. Spesso i programmi di finanziamento intendono favorire lo sviluppo di determinate aree o settori, ovvero incentivare le imprese ad intraprendere talune attività quali la ricerca e sviluppo o la tutela ambientale o più in generale gli interventi possono avere finalità di politica economica quali il sostegno all'occupazione e alla produzione. L'opportunità dell'applicazione di un regime di aiuti alle imprese andrà, dunque, valutata confrontando i possibili vantaggi ottenibili con i costi direttamente o indirettamente ad essi connessi. Non bisogna, in questo senso, dimenticare che ad ogni somma erogata alle imprese corrisponde un maggior esborso per lo Stato e quindi, di rimando, derivano imposte più elevate per i contribuenti. D'altro canto, anche a prescindere dalla quantificazione

⁴⁴ Per una trattazione, in termini generali, delle politiche di sostegno alle imprese può essere utile A. Whiting (1976). Per una applicazione al caso italiano si rimanda a S. Chiri - G. Salvemini (1993) e S. Chiri - S. Trento (1993).

⁴⁵ A tal proposito si veda N. Bruce (1990).

dei costi sostenuti dal sistema, vi sono pareri molto discordi in merito all'efficacia stessa delle politiche di finanziamento alle imprese. Il più delle volte le politiche di sostegno non riescono, infatti, a raggiungere l'obiettivo per cui erano state realizzate, risultando spesso controproducenti⁴⁶. Anche nel caso in cui i programmi di sussidio siano giustificati dall'esistenza di un fallimento di mercato, non è detto che un pianificatore pubblico disponga delle informazioni necessarie e degli strumenti più appropriati al fine di intervenire efficacemente. Meno negativi sono i giudizi relativi a quei regimi di aiuto finalizzati allo sviluppo delle infrastrutture e alla formazione del capitale umano, dei quali l'evidenza empirica ha mostrato la relativa efficacia⁴⁷.

Esulando da questo tipo di problematiche, il presente studio intende valutare se e in che misura differenti regimi di sostegno alle imprese a livello regionale possano contribuire a determinare eventuali distorsioni della concorrenza tra le imprese. Senza nessuna pretesa di esaustività, l'analisi è stata focalizzata ai soli interventi da parte delle amministrazioni regionali, confrontando, in special modo, l'esperienza delle Regioni a Statuto speciale rispetto alle Regioni a Statuto ordinario, al fine di evidenziare se il trattamento di favore accordato alle prime, in termini di maggiore autonomia di finanziamento e dotazione di risorse, possa ripercuotersi negativamente non solo sulla concorrenza tra imprese, ma anche sulla possibilità per le singole Regioni di competere efficacemente al fine di attirare consumatori e imprese. Diverso sarebbe il caso in cui le politiche di sostegno alle imprese fossero finanziate attraverso contributi raccolti all'interno del territorio della regione, avendo ogni regione a disposizione i medesimi mezzi per competere con le altre.

3.2 I trasferimenti alle imprese da parte delle Regioni

Analogamente a quanto accade a livello europeo con riferimento agli aiuti alle imprese da parte dei diversi Stati membri, anche in contesto nazionale, dunque, gli aiuti selettivi erogati dalle diverse Regioni possono indurre significative distorsioni della concorrenza tra imprese che, pur essendo localizzate in Regioni diverse, si trovano ad operare nell'ambito di un medesimo mercato rilevante. E' in tale contesto che occorre valutare il ruolo delle Regioni nel finanziamento alle imprese, nella misura in cui la definizione di politiche autonome a livello regionale può determinare una disparità di trattamento a favore di alcune imprese, per il solo fatto di essere localizzate in determinate aree geografiche.

3.2.1 L'incidenza dei trasferimenti alle imprese nei bilanci regionali

Di seguito, si procede ad un esame delle politiche di sostegno stabilite a livello regionale, con particolare attenzione alla quota dei trasferimenti erogati dalle Regioni alle imprese. Una preliminare analisi dei bilanci regionali indica che le Regioni a Statuto speciale dispongono di maggiori risorse finanziarie rispetto alle restanti Regioni. La *spesa totale pro capite* nelle Regioni a Statuto speciale risulta, infatti, molto più elevata rispetto a quella sostenuta nelle Regioni a Statuto ordinario: nel 1994, essa era in media pari rispettivamente a 8.870.000 nelle prime, con punte di circa 19 milioni in Valle d'Aosta e 9 milioni in Trentino Alto Adige, e a 5.465.000 nelle seconde (Tavola 3).

⁴⁶ Si veda a tal proposito R. Ford e W. Suyker (1990) per una analisi estensiva della problematica.

⁴⁷ Si veda in questo senso A. Heimler - P. Saba (1994), D. Aschauer (1989) e E. Gramlich (1994) per una analisi più approfondita.

Tavola 3 - Spesa totale assoluta e pro capite		
Previsioni 1994, dati di competenza	Spesa totale pro capite	Totale (in milioni di lire)
Valle d'Aosta	18.921.000	2.241.300
Trentino Alto Adige	9.025.000	8.200.725
Friuli	6.608.000	7.871.952
Sicilia	4.567.000	23.212.950
Sardegna	5.227.000	8.673.612
Media Regioni a Statuto speciale	8.870.000	10.040.108
Piemonte	4.403.000	18.921.955
Lombardia	4.060.000	36.174.072
Veneto	3.405.000	15.060.047
Liguria	5.400.000	8.984.189
Emilia Romagna	7.975.000	31.282.074
Media Regioni a Statuto ordinario Nord	5.049.000	22.084.467
Toscana	4.812.000	16.965.531
Marche	5.738.000	8.268.465
Umbria	5.763.000	4.739.814
Lazio	5.229.000	27.156.902
Media Regioni a Statuto ordinario Centro	5.385.000	14.282.678
Abruzzo	5.821.000	7.379.314
Molise	7.773.000	2.581.964
Campania	2.663.000	15.298.128
Puglia	5.468.000	22.287.838
Basilicata	6.107.000	3.729.498
Calabria	7.362.000	15.284.489
Media Regioni a Statuto ordinario Sud	5.866.000	11.093.539
Media Regioni a Statuto ordinario	5.465.000	15.607.619
Media generale	6.316.000	14.215.741

Fonte: Istituto di Studi sulle Regioni-CNR.

Solo una quota delle risorse disponibili viene, tuttavia, utilizzata per finanziare le imprese⁴⁸. La maggior parte delle entrate regionali sono infatti destinate al finanziamento delle Unità Sanitarie Locali e degli ospedali; seguono in ordine di importanza i trasferimenti agli enti pubblici territoriali.

Anche con specifico riferimento ai *trasferimenti alle imprese*, essi risultano maggiormente consistenti nelle Regioni a Statuto speciale. Tali Regioni, oltre ad avere a disposizione maggiori risorse in rapporto alla popolazione residente nel territorio, destinano in media il 13% delle entrate ai programmi di sostegno alle imprese, contro una media che non raggiunge il 6% nelle Regioni a Statuto ordinario (Tavola 4).

⁴⁸ Molti fondi vengono erogati alle Regioni dallo Stato con un vincolo di destinazione.

Tavola 4 - Principali destinatari dei trasferimenti in conto corrente e in conto capitale delle Regioni <i>Previsioni 1994, dati di competenza</i> -valori percentuali-					
Destinazione dei trasferimenti	USSL	Enti pubblici*	Famiglie	Imprese	Totale
Statuto speciale	50,7	31,3	5,2	12,8	100,0
Statuto ordinario Nord	82,9	11,6	0,4	5,1	100,0
Statuto ordinario Centro	82,9	12,8	0,7	3,6	100,0
Statuto ordinario Sud	73,2	14	4,7	8,1	100,0
Totale generale	73,6	16,7	2,5	7,2	100,0

* Sono inclusi i trasferimenti agli enti territoriali, alle aziende speciali e agli enti dell'amministrazione centrale.

Fonte: Istituto di Studi sulle Regioni-CNR.

La sola valutazione dell'incidenza dei trasferimenti alle imprese sul totale della spesa delle Regioni e il raffronto dei valori assoluti erogati, non è, tuttavia, sufficiente a permettere la formulazione di un giudizio sulla loro eventuale natura distorsiva della concorrenza tra imprese dislocate in contesti regionali differenti.

3.2.2 La rilevanza delle politiche delle Regioni nel contesto degli aiuti statali alle imprese

Per una valutazione della rilevanza dei programmi di sostegno alle imprese attuati dalle Regioni è opportuno effettuare un confronto con il totale degli interventi di sostegno realizzati a livello nazionale. Un'indagine in tal senso, sia pure limitata alle sole imprese manifatturiere, è stata realizzata da Brancati (1997). In particolare, lo studio si è proposto di valutare l'impatto a livello regionale delle politiche di sostegno finanziario all'attività delle *imprese manifatturiere* da parte di *Regioni, enti locali*, nonché dell'*amministrazione centrale*⁴⁹. L'analisi si avvale del supporto di una apposita banca dati che, costruita attraverso una ricerca empirica svolta in ogni singola Regione, ha permesso di considerare l'insieme complessivo delle forme di sostegno effettivamente concesse alle imprese. Poiché le erogazioni riportate nei bilanci delle Regioni spesso non corrispondono temporalmente ad un flusso di entrata per le imprese beneficiarie, - servendosi la quasi totalità delle Regioni dell'intermediazione di strutture finanziarie o centri di servizi - ne discende che il momento del costo per il bilancio pubblico non necessariamente coincide con l'effettiva erogazione del beneficio alla singola impresa. Per ovviare a tale problema, nella banca dati gli interventi sono stati catalogati tenendo conto degli effettivi flussi di entrata per le imprese e non del momento della contabilizzazione dei relativi costi nel bilancio pubblico. Dall'indagine condotta emerge che, nel 1994, in Italia l'entità dei sussidi stanziati a livello regionale rappresenta il 9,9% del totale degli interventi di sostegno pubblico alle imprese manifatturiere. L'ammontare della spesa regionale si pone al terzo posto, dopo la fiscalizzazione ordinaria, che da sola rappresenta il 47% del totale dei finanziamenti, e gli sgravi al Mezzogiorno (Tavola 5). Inoltre, nell'arco temporale del decennio 1984-94, il peso della politica regionale sul totale degli aiuti pubblici è più che duplicato, passando dal 4,3% del 1984 al 9,9% del 1994⁵⁰.

⁴⁹ R. Brancati (1997).

⁵⁰ L'accresciuta importanza del ruolo svolto dalle Regioni nelle politiche di sostegno alle imprese appare imputabile anche alla politica strutturale europea, rilanciata dal Regolamento del Consiglio n. 2081/93. Tra i principi ispiratori di tale politica, il Regolamento pone, infatti, il principio di addizionalità in base al quale l'attivazione dei finanziamenti comunitari è subordinata alla partecipazione finanziaria dello Stato membro, siano essi finanziamenti erogati direttamente dall'amministrazione centrale che dal livello regionale. In estrema sintesi, la politica comunitaria strutturale è volta al perseguimento di 5 obiettivi: l'obiettivo 1 consiste nella promozione dello sviluppo e dell'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo; l'obiettivo 2 è finalizzato alla riconversione delle zone colpite dal declino industriale; l'obiettivo 3 è rivolto a favorire l'occupazione e l'inserimento professionale dei giovani; l'obiettivo 4 è diretto ad agevolare l'adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali; gli obiettivi 5a e 5b riguardano rispettivamente lo sviluppo nei settori dell'agricoltura e della pesca, attraverso l'adeguamento delle relative strutture e lo sviluppo delle zone rurali. Con riferimento alla destinazione territoriale dei contributi accordati dalla Comunità all'Italia, il Mezzogiorno è eleggibile per gli obiettivi 1, 3, 4 e 5a; le aree del Centro Nord, ad esclusione delle Provincie Autonome di Trento e Bolzano, sono eleggibili per gli obiettivi 2, 3, 4 e 5b; le Provincie Autonome di Trento e Bolzano per gli obiettivi 3, 4 e 5b.

Tavola 5 - Politiche di sostegno finanziario all'attività delle imprese manifatturiere (1994) -valori percentuali-							
Fiscalizzazione ordinaria	Formazione lavoro	Sgravi al mezzogiorno	Politiche delle Regioni	Intervento straordinario	Artigiancassa	Altro	Totale
47,1	3,7	22,8	9,9	7,8	2,0	6,7	100

Fonte: R. Brancati "Politiche industriali e Regioni".

Un'analisi più dettagliata della voce "politiche regionali", ovvero di quei programmi di sostegno alle imprese decisi dalle amministrazioni regionali, dal 1990 al 1994, permette di distinguere i "contributi finanziari in senso stretto", quali i trasferimenti in conto capitale, in conto interessi e i finanziamenti agevolati da altri interventi a favore delle imprese quali le politiche per la fornitura di servizi, le politiche di partecipazione al capitale a rischio, gli interventi per la localizzazione, miranti alla creazione di aree attrezzate idonee all'insediamento di una struttura industriale, e la concessione di garanzie fidejussorie. Dalla valutazione dell'incidenza delle singole voci di spesa nei bilanci regionali, risulta evidente la propensione delle Regioni all'erogazione "diretta" dei fondi. Il peso nei bilanci regionali dei trasferimenti in conto capitale, in conto interessi e dei finanziamenti agevolati nel quinquennio 1990-94, pur essendo in media diminuito rispetto al periodo 1980-89, soprattutto per le Regioni a Statuto ordinario del Centro-Nord, è ancora piuttosto elevato. Nel periodo 1990-94 i "contributi finanziari in senso stretto" rappresentano, infatti, in media il 64% del totale dei sussidi erogati alle imprese manifatturiere da parte delle Regioni (Tavola 6).

Al fine di individuare i principali orientamenti seguiti dalle diverse Regioni in materia di sostegno alle imprese, appare utile confrontare l'esperienza di Regioni collocate in contesti economici sufficientemente omogenei. In tal senso, appare opportuno raggruppare le Regioni secondo la classificazione Nord, Centro e Sud comunemente adottata.

Tavola 6 - Composizione dei trasferimenti regionali alle imprese -valori percentuali-						
1990-94	Statuto speciale		Statuto ordinario			Media generale
	Nord	Sud	Nord	Centro	Sud	
Contributi finanziari	82,9	62,6	61,6	40,7	63,2	64,3
Localizzazione	6,3	33,4	5,8	23,6	24,6	24,4
Servizi	5,9	3,9	21,2	20,6	9,8	7,7
Garanzia fidi	4,2	0,2	11,5	12,0	2,4	3,0
Partecipazioni	0,7	0,0	0,0	3,2	0,0	0,6
Totale	100	100	100	100	100	100

Fonte: R. Brancati "Politiche industriali e Regioni".

Circoscrivendo l'analisi alle Regioni del Nord, si riscontrano notevoli differenze nelle tipologie e forme di intervento adottate dalle tre Regioni a Statuto speciale, rispetto a quelle esistenti nelle Regioni a Statuto ordinario. Infatti, se per Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia la quasi totalità dei trasferimenti alle imprese manifatturiere viene assegnata mediante strumenti di finanziamento "diretto" (83% dei sussidi alle imprese), per le Regioni a Statuto ordinario della medesima area geografica i "contributi finanziari in senso stretto" pur essendo prevalenti rispetto alle altre forme di sussidio, non assumono una connotazione ugualmente pervasiva, attestandosi attorno al 62%.

Nelle Regioni del Centro, la percentuale dei "contributi finanziari in senso stretto" rispetto alla totalità dei sussidi erogati alle imprese appare inferiore rispetto alla media nazionale, mentre grande

rilievo rivestono i contributi assegnati per programmi di localizzazione e per le politiche di ampliamento dell'offerta di servizi, per i quali viene destinato oltre il 40% degli aiuti alle imprese. La disponibilità di risorse finanziarie e la maggiore autonomia decisionale delle Regioni a Statuto speciale sembra, quindi, determinare una maggior propensione al finanziamento "diretto" delle imprese manifatturiere.

Per quanto riguarda le Regioni meridionali, a differenza di quelle del Centro-Nord, non si osserva una sostanziale difformità di comportamento tra quelle ad autonomia speciale e ordinaria. Le amministrazioni di alcune Regioni quali Puglia Calabria e Sardegna sembrano preferire l'erogazione di "contributi finanziari in senso stretto", mentre altre amministrazioni, quali quelle di Abruzzo, Campania e Sicilia, sembrano avere maggior propensione per le politiche di localizzazione (Tavola 6).

Un ultimo elemento di raffronto risulta dal grado di agevolazione presente nelle diverse Regioni, misurato mediante un apposito indice, calcolato come rapporto degli aiuti all'investimento erogati complessivamente dalle Regioni, da altri enti e dalla pubblica amministrazione al settore manifatturiero, sul totale dagli aiuti a livello nazionale, ponderato per gli investimenti fissi lordi effettuati delle imprese manifatturiere in ciascuna Regione rispetto ai relativi valori a livello nazionale, ovvero:

$$\text{indice agevolazione regione } i = \frac{\text{incentivi regione } i / \sum_{j=1}^{20} \text{incentivi regione } j}{\text{investimenti in regione } i / \sum_{j=1}^{20} \text{investimenti in regione } j} * 100$$

L'indice è tanto superiore (inferiore) a 100 quanto più la posizione relativa della regione in termini di agevolazione degli investimenti è migliore (peggiore) rispetto alla sua posizione in termini di investimenti effettuati. Il confronto tra i valori assunti dall'indice nel 1994 nelle varie Regioni porta, ancora una volta, ad evidenziare in generale una disparità nel trattamento delle imprese insediate nelle Regioni autonome rispetto a quelle operanti nel resto del territorio (Tavola 7). Il Trentino Alto Adige si dimostra infatti essere la Regione in cui le politiche di agevolazione alle imprese sono più significative, segue poi la Sicilia; entrambi presentano un indice di agevolazione pari a oltre 300. Anche la Valle d'Aosta e il Friuli-Venezia Giulia mostrano valori dell'indice molto al di sopra di 100, e solo la Sardegna si pone leggermente al di sotto di tale quota.

Per quanto riguarda le Regioni a Statuto ordinario, l'indice di agevolazione passa da una media di 48 per il Nord a quasi il doppio per il Centro fino a quasi quadruplicare per il Sud; tale disparità appare imputabile alle politiche di intervento a livello nazionale a favore delle aree depresse. Da sottolineare comunque che, anche se le agevolazioni agli investimenti concesse nelle Regioni a Statuto ordinario del Sud, qualora valutate in relazione al totale degli investimenti effettuati, risultano consistenti, esse non superano, in genere, quelle concesse alle imprese localizzate nelle Regioni a Statuto speciale⁵¹.

Un'ultima osservazione riguarda l'andamento dell'indice di agevolazione nell'arco temporale di 15 anni (1980-94). Se per le Regioni ordinarie non si rilevano tendenze particolari, a parte un calo marcato per Lombardia e Piemonte, per le Regioni a Statuto speciale, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta e Sicilia si assiste ad un trend crescente, seppur con ampie oscillazioni, a denotazione di un graduale ampliamento delle politiche di sostegno alle imprese.

⁵¹ Unica eccezione è la Sardegna, il cui indice di agevolazione è inferiore rispetto a quello di alcune delle Regioni a Statuto ordinario del Sud.

Tavola 7 - Indice di agevolazione*(1994)					
Statuto speciale		Statuto ordinario			Totale generale
Nord	Sud	Nord	Centro	Sud	
271	198,5	48,1	82,3	193,3	100

* Interventi al netto delle fiscalizzazioni e degli sgravi contributivi in rapporto agli investimenti fissi lordi del settore.

Fonte: R. Brancati "Politiche industriali e Regioni".

3.3 Un confronto: trasferimenti alle imprese nelle Regioni a Statuto ordinario e nelle Regioni a Statuto speciale

La ricerca di Brancati (1997), pur offrendo risultati di grande interesse, contiene, tuttavia, solo informazioni riguardo all'impatto complessivo di tutti gli interventi per il sostegno agli investimenti delle imprese, indipendentemente dalla finalità perseguita dall'ente erogatore. Inoltre l'analisi appare limitata al solo settore manifatturiero, laddove in questi ultimi anni significativi interventi di sostegno pubblico hanno riguardato l'agricoltura e i servizi.

Al fine di isolare i soli interventi da parte delle Regioni e ampliare l'analisi alle imprese non operanti nel settore manifatturiero, si è proceduto a valutare il grado di incidenza dei trasferimenti correnti e in conto capitale iscritti nei bilanci regionali dell'anno 1994⁵², in rapporto al valore aggiunto e agli investimenti fissi delle imprese nei settori *Agricoltura silvicoltura e pesca*, *Industria e artigianato* e *Commercio e turismo*. In particolare, con il rapporto (trasferimenti correnti)/(valore aggiunto al costo dei fattori), si è voluto determinare in che misura i trasferimenti correnti delle Regioni alle imprese incidano sul valore aggiunto della produzione nei vari settori, mentre con il rapporto (trasferimenti in conto capitale)/(investimenti fissi lordi), si è inteso costruire un indicatore del grado di contribuzione e di influenza delle Regioni nelle scelte di sviluppo delle imprese⁵³.

Pur avendo effettuato l'analisi anche per il 1992 e 1993 vengono presentati i risultati che si riferiscono unicamente al 1994, non avendo rilevato, in generale, una sostanziale difformità di comportamenti per i due anni precedenti⁵⁴.

Sebbene le informazioni a disposizione non permettano una classificazione più dettagliata delle tipologie di sussidi erogati in conto capitale e in conto corrente e di distinguere tra le varie modalità di erogazione⁵⁵, dai dati disponibili è possibile delineare in ogni caso un quadro sufficientemente indicativo delle principali caratteristiche delle politiche di sostegno alle imprese attuate dalle diverse Regioni.

Al fine di valutare l'importanza del regime di sostegno alle imprese in relazione al grado di ricchezza prodotta nella singola Regione, i trasferimenti correnti e in conto capitale rapportati rispettivamente al valore aggiunto e agli investimenti fissi sono stati messi a confronto con il Prodotto

⁵² A tale anno risalgono i dati disponibili più recenti.

⁵³ L'analisi utilizza i dati dell'Istituto delle Regioni-CNR per quanto concerne i trasferimenti alle imprese e i dati dell'ISTAT per quanto attiene ai conti economici regionali. L'impiego di due distinte banche dati ha richiesto una preventiva riclassificazione dei valori disponibili, al fine di renderli omogenei e dunque confrontabili. Poiché i dati pubblicati dal CNR presentano un maggior grado di disaggregazione rispetto a quelli forniti dall'ISTAT, si è provveduto ad alcune modifiche. In particolare le voci *Agricoltura e bonifica*, *Foreste e Caccia e pesca* del CNR sono stati considerati congiuntamente in: *Agricoltura, silvicoltura e pesca*, così come *Fiere mercati e commercio interno* e *Turismo* sono state aggregate sotto un'unica voce: *Commercio e turismo*. La categoria *Industria e artigianato* non presentava problemi di riclassificazione.

⁵⁴ Riguardo all'andamento nel tempo, dal 1992 al 1994 si registra per la maggior parte dei casi una riduzione dell'ammontare dei trasferimenti alle imprese o al massimo un incremento contenuto. Una crescita decisa dei contributi nel 1994 rispetto ai due anni precedenti si è avuta solo in Valle d'Aosta, Molise, Sicilia per il settore *Agricoltura, silvicoltura e pesca*, in Sicilia e Marche per *Commercio e turismo* e in Valle d'Aosta e Calabria per *Industria e artigianato*; in ognuno dei casi l'aumento riguarda i trasferimenti in conto capitale in rapporto agli investimenti fissi.

⁵⁵ E' da rilevare, inoltre, che a differenza della banca dati utilizzata in Brancati (1997), i dati a disposizione non consentono di correlare i costi iscritti nel bilancio regionale al percepimento del sussidio da parte delle imprese beneficiarie, non essendo disponibile alcuna informazione circa il momento dell'effettiva erogazione degli aiuti alle imprese.

interno lordo pro capite⁵⁶. Considerando l'ammontare a livello regionale dei contributi destinati dalle Regioni alle imprese in relazione agli investimenti fissi e al valore aggiunto nei settori *Agricoltura silvicoltura e pesca*, *Industria e artigianato* e *Commercio e turismo* nel 1994, emerge con chiarezza la generale disparità di trattamento che viene a determinarsi per le imprese settentrionali localizzate nelle Regioni a Statuto ordinario, rispetto a quelle che si trovano ad operare nelle Regioni a Statuto speciale (Grafici 1, 2 e 3).

Il valore medio del rapporto tra i trasferimenti in conto capitale⁵⁷ e gli investimenti fissi per ognuno dei settori considerati è nettamente più elevato nel caso delle Regioni a Statuto speciale del Nord rispetto a quello delle Regioni a Statuto ordinario contigue.⁵⁸ Peraltro, considerando che tra le diverse Regioni dell'Italia settentrionale non si delineano marcati differenziali di ricchezza prodotta in rapporto alla popolazione, e anzi, ad eccezione della Lombardia, il PIL pro capite delle Regioni a Statuto ordinario risulta essere inferiore rispetto a quello di Trentino Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, il maggiore grado di incentivazione di cui beneficiano le imprese localizzate in tali Regioni risulta ancora più evidente.

Tali considerazioni trovano ulteriore conferma esaminando le politiche di sostegno alle imprese effettuate dalle restanti Regioni del Centro e del Sud. In generale, anche per Regioni che presentano valori del PIL pro capite al di sopra della soglia dei 25 milioni, quali il Lazio, la Toscana e l'Emilia Romagna i trasferimenti in conto capitale alle imprese, una volta rapportati all'ammontare di investimenti fissi nel settore sono decisamente di lieve entità, se confrontati con quelli erogati nelle Regioni a Statuto speciale del Nord.

Relativamente più incisive appaiono, invece, le politiche di sostegno alle imprese adottate dalle Regioni che presentano un PIL pro capite inferiore ai 25 milioni, sostanzialmente il Sud e parte del Centro. Contrariamente a quanto accade al Nord, le amministrazioni delle due Regioni a Statuto speciale, Sicilia e Sardegna, non attuano politiche differenziate rispetto alle restanti Regioni del Sud. Anzi, in alcune circostanze i rapporti più elevati tra i trasferimenti in conto capitale e gli investimenti fissi possono essere rinvenuti in alcune delle Regioni a Statuto ordinario.

Allargando il confronto a tutta la Penisola il particolare più significativo che emerge è il fatto che soprattutto in Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta i contributi in conto capitale in rapporto agli investimenti fissi sono spesso più elevati non solo rispetto ad aree del Nord e del Centro che presentano in media i medesimi livelli di PIL pro capite, ma anche rispetto a Regioni meno ricche il cui prodotto interno lordo pro capite è nettamente più basso. Si viene dunque a determinare una situazione per cui le aree dove le imprese ricevono in proporzione i maggiori contributi alla produzione e agli investimenti sono tra quelle caratterizzate da un maggior livello di ricchezza prodotta.

Di seguito, al fine di delineare in modo più puntuale l'entità delle politiche di finanziamento alle imprese da parte delle Regioni, verranno presi in esame singolarmente i tre settori *Agricoltura silvicoltura e pesca*, *Industria e artigianato* e *Commercio e turismo*. Relativamente ai trasferimenti in conto corrente il settore *Agricoltura silvicoltura e pesca* è quello che riceve in generale maggior attenzione da parte delle Regioni. Se per *Industria e artigianato* e *Commercio e turismo* il rapporto tra i trasferimenti in conto capitale e gli investimenti fissi è pari in media, rispettivamente, al 7% e al 3%, nel settore *Agricoltura silvicoltura e pesca* tale indice registra un valore medio pari al 30%. Nel caso dei trasferimenti in conto corrente gli interventi sono meno significativi e comunque in media il rapporto tra trasferimenti correnti e valore aggiunto è pari al 3% nel settore *Agricoltura, silvicoltura e pesca*, mentre tende ad azzerarsi nei restanti due settori.

⁵⁶ Al riguardo si osserva come le Regioni settentrionali presentano livelli di PIL pro capite due volte più elevati rispetto alle Regioni del Sud, indipendentemente dal regime statutario.

⁵⁷ Il maggior interesse per i contributi in conto capitale rispetto a quelli in conto corrente deriva dal fatto che i trasferimenti in conto corrente sono spesso del tutto assenti, soprattutto per le imprese operanti nei settori *Commercio e turismo* e *Industria e artigianato* e comunque, anche quando positivi la loro incidenza rispetto al valore aggiunto, tranne rare eccezioni, non risulta essere particolarmente significativa.

⁵⁸ Se il rapporto tra trasferimenti in conto capitale e investimenti fissi per le Regioni a Statuto speciale nei settori dell'*Industria e artigianato*, *Commercio e turismo* e *Agricoltura, silvicoltura e pesca* è pari in media rispettivamente a 11,4%, 6,1% e 47,6%, per le Regioni a Statuto ordinario settentrionali lo stesso rapporto nei medesimi settori raggiunge valori pari rispettivamente a 0,9%, 0,7% e 6,3%.

3.3.1 Trasferimenti al settore Agricoltura, silvicoltura e pesca

Nel settore *Agricoltura silvicoltura e pesca*, risultano particolarmente elevati gli aiuti in conto capitale erogati alle imprese localizzate in Valle d'Aosta, Calabria, Molise e Sicilia con valori della quota del contributo regionale rispetto agli investimenti fissi nel settore ben al di sopra del 55%. Seguono distanziate Abruzzo, Sardegna, Trentino Alto Adige, Basilicata, Campania e Marche con quote tra il 25% e 40%. Le Regioni a Statuto speciale, ad esclusione del Friuli-Venezia Giulia, congiuntamente a quelle ubicate in alcune Regioni del Centro-Sud offrono quindi i maggiori incentivi allo sviluppo del settore agricolo.

I dati paiono evidenziare l'esistenza di comportamenti piuttosto omogenei da parte delle amministrazioni regionali dell'Italia del Sud, se si considera che solo la Puglia eroga contributi in conto capitale inferiori al 9% degli investimenti fissi, mentre le restanti Regioni contribuiscono al finanziamento degli stessi con percentuali superiori al 30%.

Al nord, invece, l'ubicazione in una Regione a Statuto speciale è una discriminante significativa per le imprese del settore; esse si trovano a ricevere contributi di gran lunga superiori nel caso siano localizzate in Trentino Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia o la Valle d'Aosta. Allargando il confronto a tutta la Penisola, risulta che in ogni caso sia per il Trentino Alto Adige, che soprattutto per il Friuli-Venezia Giulia, il grado di incidenza dei trasferimenti sul valore aggiunto e degli investimenti è al di sotto della media nazionale, mentre per la Valle d'Aosta i contributi in conto corrente e in conto capitale erogati al settore, una volta rapportati, rispettivamente, al valore aggiunto e agli investimenti fissi, sono in assoluto i più elevati. In quest'ultima Regione la quota di fondi destinata dall'amministrazione regionale ai contributi in conto capitale alle imprese supera peraltro, probabilmente per ragioni contabili, il totale degli investimenti fissi del settore.

3.3.2 Trasferimenti al settore Industria e artigianato

Nel settore *Industria e artigianato* si registra una netta separazione tra Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario. Le imprese operanti in tale settore ricevono, infatti, trasferimenti in conto capitale pari in media all'1,4% degli investimenti fissi se localizzate nelle Regioni a Statuto ordinario, mentre gli stessi contributi raggiungono una media del 9% nel caso delle Regioni a Statuto speciale. Ancora una volta gli aiuti erogati dalle Regioni a Statuto ordinario del Nord, ad eccezione delle Liguria, appaiono trascurabili: i trasferimenti in conto capitale incidono sugli investimenti fissi con una percentuale inferiore all'1%. Relativamente più attive sul fronte delle politiche di sostegno alle imprese del settore sembrano essere le amministrazioni regionali del Centro ove il rapporto tra i contributi in conto capitale e gli investimenti fissi risulta in media pari all'1,3%. Tra le Regioni a Statuto ordinario, quelle localizzate al Sud della Penisola presentano in generale i valori più elevati del rapporto contributi in conto capitale/investimenti fissi⁵⁹, sebbene l'elevatezza del rapporto deriva spesso più da un basso denominatore che da un alto valore del numeratore.

Tuttavia, l'aspetto più rilevante che emerge dal confronto effettuato è che nel 1994 le due Regioni a Statuto ordinario che risultano offrire i maggiori contributi in conto capitale in rapporto agli investimenti fissi nel settore, Liguria e Basilicata, riescono solamente ad uguagliare i risultati conseguiti dalla Sicilia, la Regione a Statuto speciale caratterizzata dal rapporto contributi in conto capitale e investimenti più bassa. Se nei settori *Agricoltura, silvicoltura e pesca* e *Commercio e turismo* la discriminazione a favore delle imprese ubicate nelle Regioni a Statuto speciale rispetto a quelle a Statuto ordinario è evidente soprattutto al Nord, per il settore *Industria e artigianato* il discorso può essere allargato a tutta la Penisola.

Le imprese del Trentino Alto Adige si rivelano le maggiori fruitrici di trasferimenti in conto capitale, ottenendo aiuti pari al 17% degli investimenti fissi nel settore, seguono quelle di Valle d'Aosta e Sardegna con trasferimenti pari al 11% e 7% degli investimenti fissi.

⁵⁹ La media delle Regioni nel settore è pari all'1,8%.

3.3.3 Trasferimenti al settore Commercio e turismo

Per il settore *Commercio e turismo* le quote dell'intervento pubblico regionale in relazione al valore aggiunto e agli investimenti sono, in generale, di minore entità, soprattutto se confrontati con i valori riscontrati per il settore *Agricoltura, silvicoltura e pesca*. Concentrando l'analisi sui contributi in conto capitale⁶⁰, Abruzzo, Basilicata e Marche sembrano concedere i maggiori finanziamenti; in tali Regioni il rapporto tra i contributi in conto capitale e gli investimenti fissi nel settore si colloca al di sopra del 20%, seguono Sicilia, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Campania con valori del rapporto tra il 5% e 15%.

Dai dati emerge la maggiore disponibilità delle amministrazioni regionali di Trentino Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta al finanziamento delle imprese rispetto alle restanti Regioni del Nord e del Centro. Se le Regioni a Statuto speciale del Nord devolvono una quota rilevante delle loro risorse, pari in media al 6% degli investimenti fissi, le restanti Regioni del Centro-Nord, ad eccezione delle Marche, non finanziano che in minima parte gli investimenti fissi⁶¹. La disparità di trattamento a favore delle imprese localizzate nelle Regioni a Statuto speciale è ancora più palese se si considera che nelle tre Regioni contigue, Lombardia, Piemonte e Veneto, i contributi in conto capitale non superano lo 0,5% degli investimenti fissi.

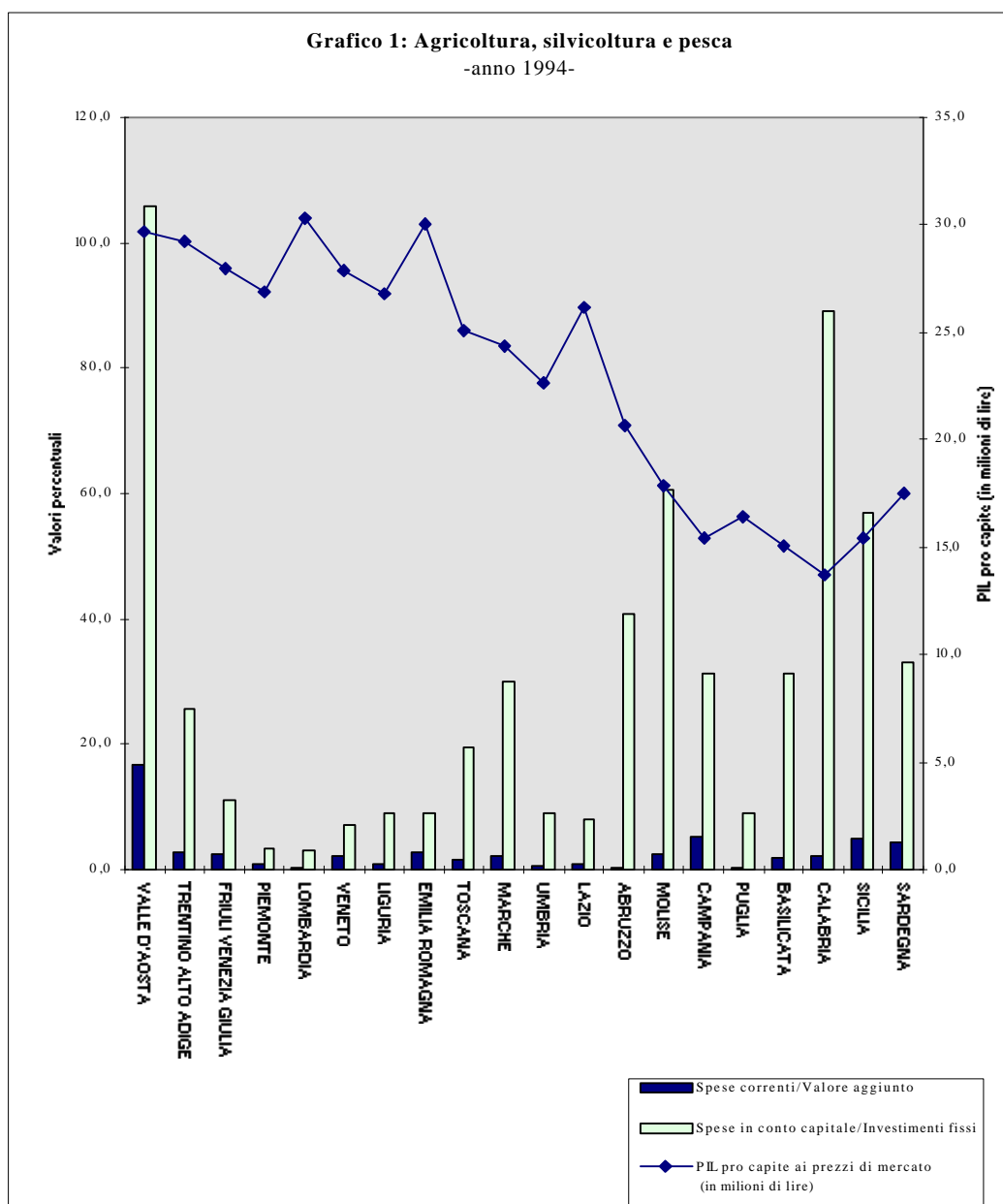
I trasferimenti di maggior entità per le imprese attive nel settore del *Commercio e turismo* sono, tuttavia, erogati dalle Regioni del Sud. L'offerta di finanziamenti da parte delle singole amministrazioni regionali non appare, tuttavia, omogenea: se infatti in Abruzzo, Basilicata e Sicilia i contributi in conto capitale sono decisamente superiori alla media nazionale⁶², in Molise, Sardegna e Calabria gli stessi si collocano al di sotto della media. Caso a sé è poi la Puglia la quale, per le quote irrisorie di trasferimenti non solo nel settore del *Commercio e turismo* (pari allo 0,1% degli investimenti fissi), ma anche nei settori *Agricoltura, silvicoltura e pesca* e *Industria e artigianato*, può essere collocata, per il suo comportamento, più tra le Regioni del Centro-Nord che del Sud.

Se, dunque, per il Nord è possibile tracciare una netta linea di demarcazione tra le politiche di sostegno alle imprese delle Regioni autonome e non, al Sud la maggior o minore autonomia di finanziamento e di gestione della spesa non sembra influenzare in misura determinante le scelte in materia di sostegno alle imprese del settore da parte di una Regione.

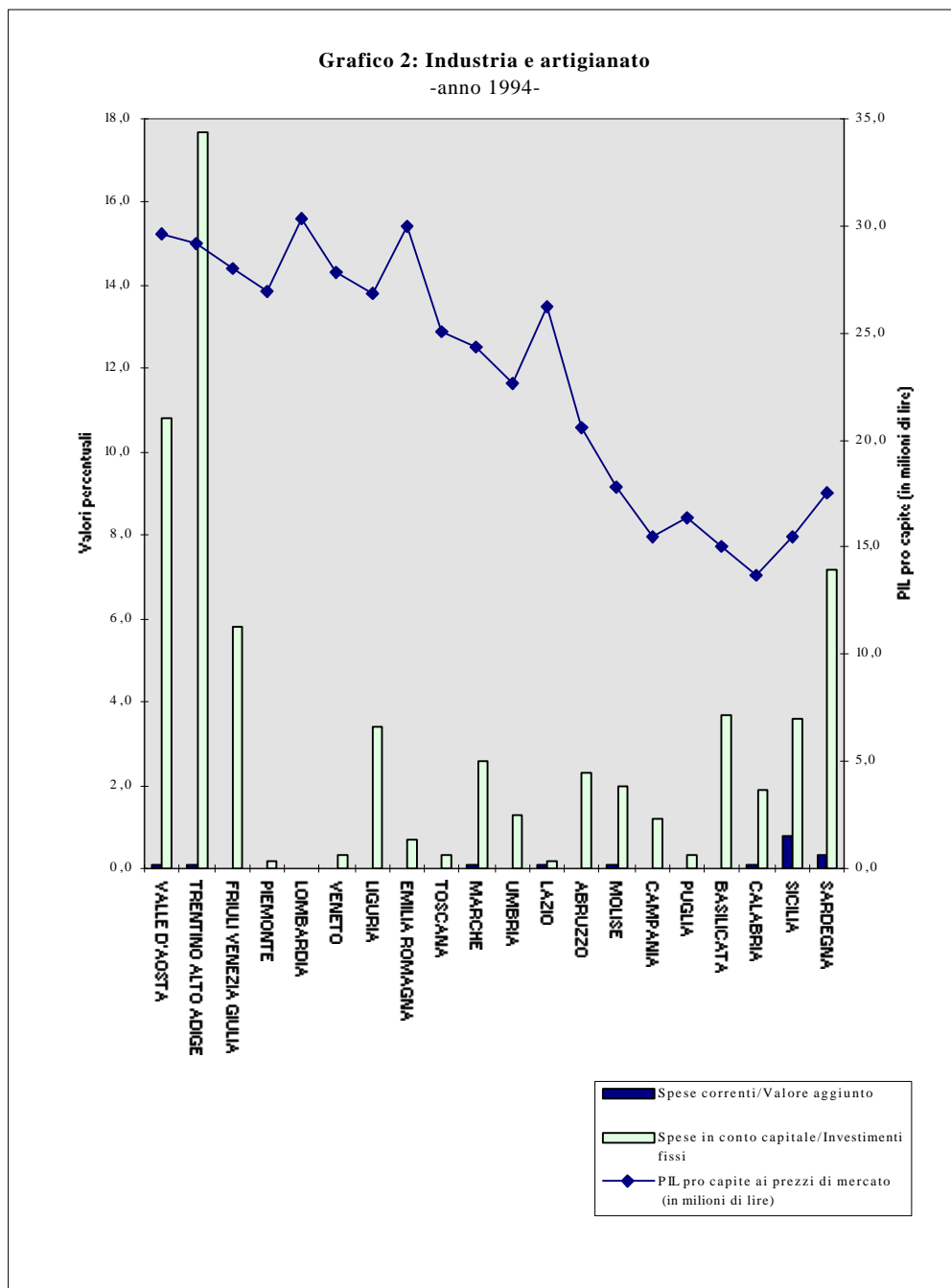
⁶⁰ I contributi in conto corrente, come in precedenza accennato, sono per lo più assenti o di entità irrilevante rispetto al valore aggiunto.

⁶¹ La media per le Regioni a Statuto ordinario del Centro-Nord è 0,7%.

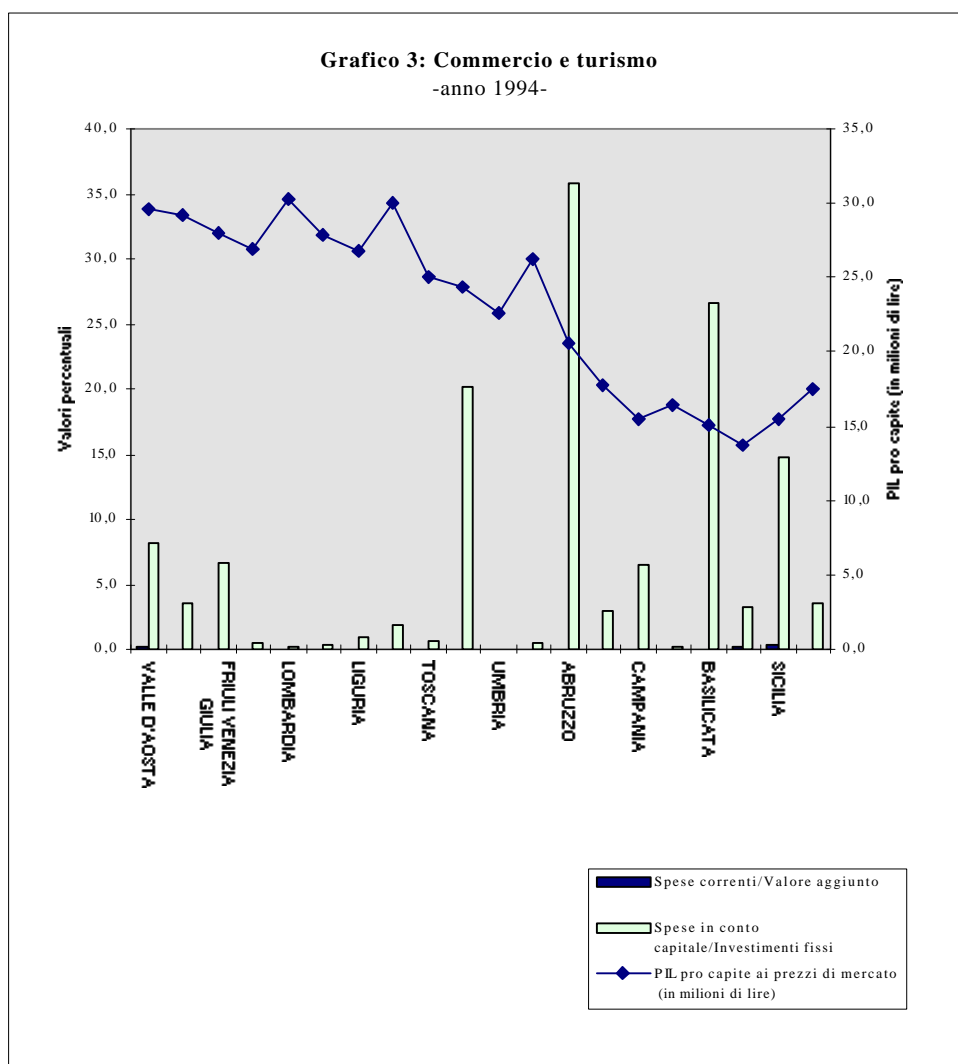
⁶² Essi risultano pari rispettivamente al 36%, 27% e 15% degli investimenti fissi nel settore.



Fonte: Elaborazione di dati provenienti dall'Istituto di Studi sulle Regioni-CNR e dalla banca dati ISTAT sulle Regioni.



Fonte: Elaborazione di dati provenienti dall'Istituto di Studi sulle Regioni-CNR e dalla banca dati ISTAT sulle Regioni.



Fonte: Elaborazione di dati provenienti dall'Istituto di Studi sulle Regioni-CNR e dalla banca dati ISTAT sulle Regioni.

4. CONCLUSIONI

Gli incentivi erogati dalle Regioni hanno rappresentato storicamente una quota significativa e nel tempo crescente degli interventi di sostegno alle imprese. Dall'analisi degli interventi legislativi in materia nei settori dell'industria e artigianato, del commercio e del turismo, attuati dalle Regioni a Statuto speciale e da quelle a Statuto ordinario del Nord, appare in generale una sostanziale omogeneità di obiettivi. In ognuna delle Regioni le politiche di sussidio sono indirizzate in prevalenza verso le piccole e medie imprese e le imprese artigiane, finanziandone per lo più la costituzione, le spese di ristrutturazione degli impianti e l'attività di ricerca.

Al fine di valutare da un punto di vista quantitativo il rilievo delle politiche di finanziamento alle imprese gestite dalle diverse Regioni, si è proceduto, con riferimento ai settori dell'*Agricoltura, silvicoltura e pesca*, dell'*Industria e artigianato* e del *Commercio e turismo* alla costruzione di appositi indici nei quali i trasferimenti in conto corrente vengono rapportati al valore aggiunto e quelli in conto capitale agli investimenti fissi.

I risultati dell'indagine, effettuata con dati del 1994, ultimo anno in cui risultano disponibili i dati regionali, mostrano che le imprese localizzate nelle Regioni a Statuto speciale usufruiscono di un'elevata entità di trasferimenti⁶³. In particolare, nelle Regioni a Statuto speciale settentrionali, l'ammontare di fondi utilizzati per finanziare la politica di sostegno alle imprese se rapportato al valore aggiunto e alla quota di investimenti fissi delle imprese appare piuttosto significativo, soprattutto se confrontato con gli stanziamenti, estremamente contenuti, delle Regioni a Statuto ordinario territorialmente contigue. Il maggior sostegno accordato alle imprese da parte delle Regioni a Statuto speciale del Nord non appare giustificabile in base a considerazioni connesse ai livelli di reddito della popolazione. Infatti, tra le diverse Regioni dell'Italia settentrionale, i differenziali di reddito in rapporto alla popolazione non sono particolarmente elevati, e anzi, ad eccezione della Lombardia, il PIL pro capite delle Regioni a Statuto ordinario risulta essere inferiore rispetto a quello di Trentino Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta.

La discrepanza nel grado di incidenza delle politiche regionali di sostegno alle imprese nelle Regioni a Statuto speciale rispetto a quelle ordinarie non è rilevabile nella stessa misura al Sud. I trasferimenti alle imprese da parte delle amministrazioni di Sicilia e Sardegna, pur rivelandosi ingenti, non sono un elemento isolato nel contesto delle politiche di sostegno alle imprese attuate dalle Regioni del Mezzogiorno. Infatti, gran parte delle Regioni del Centro-Sud, caratterizzate da un livello di PIL pro capite inferiore alla media nazionale, risultano erogare alle imprese consistenti finanziamenti in conto capitale in proporzione agli investimenti fissi.

Il dato più significativo che emerge da un confronto allargato a tutta la Penisola è che, in alcuni casi, i finanziamenti regionali di cui usufruiscono le imprese localizzate nelle Regioni a Statuto speciale del Nord, se rapportati agli investimenti fissi e al valore aggiunto, sono più elevati rispetto a quelli che vengono destinati ad imprese localizzate in talune Regioni del Sud a basso reddito. In particolare, nel settore dell'*Industria e artigianato*, il Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta risultano essere in assoluto le Regioni maggiori erogatrici di contributi in conto capitale alle imprese, qualora tali contributi vengano rapportati all'ammontare degli investimenti fissi nel settore.

L'elevato grado di agevolazione di cui usufruiscono le imprese localizzate nelle Regioni a Statuto speciale va considerato alla luce della maggiore autonomia finanziaria e di gestione della spesa che caratterizza queste ultime. A tale riguardo, va rilevato che le Regioni a Statuto speciale, soprattutto Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, offrono maggiori agevolazioni rispetto alla media nazionale anche perché dispongono di una più elevata quantità di risorse a livello *pro capite* e, a differenza delle Regioni a Statuto ordinario, solo una minima parte di tali risorse risulta essere sottoposta ad un vincolo di

⁶³ Le tendenze evidenziate risultano, comunque, confermate anche per gli anni 1992 e 1993.

destinazione, assicurando pertanto alle medesime maggiori spazi di autonomia.

La maggiore libertà di spesa riconosciuta alle Regioni a Statuto speciale non è, tuttavia, collegata ad una maggiore autonomia nel reperimento delle risorse finanziarie. Le Regioni a Statuto speciale, infatti, pur avendo la facoltà di istituire nuovi tributi, fatte salve rare eccezioni, non hanno fruito di questa potestà e il finanziamento delle loro attività avviene in gran parte mediante trasferimenti dallo Stato dei tributi erariali.

Le politiche di sussidio, intervenendo direttamente nell'attività di impresa, rappresentano un'interferenza nel meccanismo di formazione delle decisioni imprenditoriali e nella conseguente scelta del *mix* dei fattori produttivi. A prescindere dalla valutazione degli obiettivi che le amministrazioni pubbliche intendono perseguire attraverso tali politiche e degli eventuali benefici economici che le imprese e la società ne possono trarre, è necessario evidenziare le possibili distorsioni che potrebbero derivare da un regime differenziato di sovvenzione alle imprese.

Con particolare riferimento alle politiche di sostegno alle imprese attuate a livello regionale, occorre evidenziare che nei casi in cui il mercato rilevante nel quale operano le imprese beneficiarie dei sostegni si estende oltre i confini della Provincia o della Regione nella quale le stesse sono localizzate, differenti politiche di sostegno possono tradursi in un'alterazione degli incentivi alla localizzazione. Le imprese, infatti, saranno portate a decidere la propria ubicazione anche in funzione dell'entità dei contributi ottenibili. In linea di principio si potrebbe argomentare che, qualora tutte le imprese che lo desiderino possano usufruire dei sostegni finanziari, decidendo di stabilire o, nel caso in cui siano già operanti in altri contesti regionali, spostare la sede della propria impresa nella Regione che risulta erogare i maggiori finanziamenti, politiche di sostegno diverse tra Regioni non introdurrebbero una artificiale disparità di trattamento tra imprese. In realtà, tuttavia, non tutte le imprese possono esercitare tale facoltà alle medesime condizioni. Oltre ai casi in cui le stesse leggi che destinano fondi alle imprese discriminano tra operatori, richiedendo, ad esempio, che il titolare dell'impresa sia residente nella Regione da un determinato numero di anni, possono esistere limiti fisici o legali all'insediamento di un determinato tipo di imprese in una Regione. Può accadere, ad esempio, che le autorizzazioni per l'esercizio di una specifica attività siano soggette a vincoli numerici, oppure che, come nel caso degli impianti sciistici di risalita, vi siano fenomeni di congestionamento che limitano le possibilità di insediamento per ulteriori imprese.

In ogni caso, oltre alle possibili disparità di trattamento per le imprese, rileva il fatto che le Regioni a Statuto ordinario, non potendo usufruire dei fondi statali alle medesime condizioni delle Regioni a Statuto speciale, non sono in grado di porre in atto valide strategie al fine di contrastare gli effetti delle politiche di sostegno alle imprese effettuate dalle Regioni a Statuto speciale. Solo qualora tutte le Regioni disponessero di una medesima autonomia di spesa e di medesime condizioni nel reperimento delle risorse, si potrebbe realizzare un sistema di concorrenza non falsata tra le stesse.

Allo stato attuale, in presenza di una disparità di trattamento tra Regioni, appare particolarmente importante considerare le possibili distorsioni della concorrenza che un regime differenziato di aiuti può comportare. Sebbene la rilevanza dell'effetto distorsivo debba comunque essere valutata con riferimento ai singoli casi, si sottolinea l'opportunità che le Regioni limitino il ricorso allo strumento delle sovvenzioni dirette alle imprese e privilegino le modalità di erogazione di fondi pubblici che siano considerate come aventi il minor impatto distorsivo della concorrenza. Sarebbero in tal senso da preferire quelle politiche che, pur sostenendo l'attività di impresa, non risultino interferire direttamente sulla struttura dei costi diretti delle imprese; tali sono, ad esempio, le politiche finalizzate alla realizzazione di infrastrutture.

Con specifico riferimento alle PMI, a cui la maggior parte degli interventi legislativi delle Regioni italiane fa riferimento, sebbene a livello comunitario i regimi di sovvenzione indirizzati alle piccole e medie imprese siano valutati con relativo favore, non è detto che essi non possano creare effetti distorsivi all'interno del territorio nazionale, se determinano una disparità di trattamento tra imprese operanti in un medesimo mercato. Anche nel caso delle PMI, sarebbe auspicabile che le Regioni facessero minor ricorso a sussidi diretti alle imprese, e indirizzassero maggiormente i propri interventi verso la creazione di un contesto economico, normativo e regolamentare tale da permettere una maggiore autonomia di sviluppo per la piccola e media imprenditorialità.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ABBAMONTE G.B. (1996), "Market economy investor principle: a legal analysis of an economic problem", in *European Competition Law Review*, p. 258.
- ASCHAUER D. H. (1989), "Is Public Expenditure Productive?" in *Journal of Monetary Economics*, n. 23(2), p. 177.
- BALLARINO T. - BELLODI L. (1997), *Gli aiuti di stato nel diritto comunitario*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- BRANCATI R. (1997), *Politiche industriali e Regioni*, Nucleo per la valutazione degli investimenti, Roma.
- BRUCE N. (1990), "Measuring industrial subsidies: some conceptual issues", in *OECD Working Paper*, n. 75.
- BUGLIONE E. (1995), "Alcuni effetti sulla finanza regionale derivanti dal collegato alla Finanziaria per il 1997", in *Monitor*, n. 3, p. 85.
- BUGLIONE E. (1995), "Le spese delle regioni per il 1995", in *Monitor*, n. 3, p. 90.
- BUGLIONE E. (1996), "Sul federalismo: lezioni incompilate", in *Il Sole 24 Ore*, 9 settembre 1996.
- CER - IRS (1990) *La politica industriale tra Europa e Regioni - IV Rapporto sull'industria e la politica industriale italiana*, Il Mulino, Bologna, p. 183.
- CHIRI S. - SALVEMINI G. (1993), "Gli aiuti pubblici alle imprese", in *Competere in Europa: mercato unico e capacità competitiva dell'industria italiana*, a cura di Salvatore Rossi, Il Mulino, Bologna, p. 143.
- CHIRI S. - TRENTO S. (1993), "La politica industriale", in *Competere in Europa: mercato unico e capacità competitiva dell'industria italiana*, a cura di Salvatore Rossi, Il Mulino, Bologna, p. 115.
- DONY BARTHOLOME M. (1993), "La notion d'aide d'état", in *Cahiers de Droit Européen*, p. 399.
- EHLERMANN C.D. (1994), "State aids under European Community competition law", in *Fordham Corporate Law Institute*, p. 55.
- EVANS A. - MARTIN S. (1991), "Socially acceptable distortion of competition: Community policy on state aid", in *European Law Review*, p. 79.
- FOLEY R. (1991), "State aids in the EEC: who spends what", in *Multinational Business*, n. 2, p. 6.
- FORD R. - SUYKER W. (1990), "Industrial subsidies in the OECD economies", *OECD Working Paper*, n. 74.
- FRIGNANI A. - WAELBROECK M. (1996), *Disciplina della concorrenza nella CE*, UTET, Torino.
- GARBAR C. (1995), "Aides d'etat: pratiques décisionnelle de la Commission de la Communauté Européenne (1990-1994)", in *Revue du Marché Commun*, p. 36.
- GRAMLICH E.M. (1994), "Infrastructure investment: a review essay", in *Journal of Economic Literature*, vol. XXXII, p. 1176.

HANCHER L. - OTTERVANGER R. - SLOT P.J. (1993), *EC state aids*, Chancery Law Publishing, London.

HEIMLER A. - SABA P. (1994), "Le Politiche per l'Industria", in *Economia italiana*, n. 3, p. 391.

ISTAT (1997), *Conti economici regionali: anni 1980-1994*.

ISTITUTO DI STUDI SULLE REGIONI - CNR (anni vari), *La finanza regionale - La finanza delle USL*, Franco Angeli, Milano.

JENNY F. (1994), "Competition and state aid policy in the EU", in *Fordham Corporate Law Institute*, p. 75.

LASOK K.P.E. (1990), "The Commission's powers over illegal state aids", in *European Competition Law Review*, p. 125.

MANZI E. - MANZI G. (1996), *Guida pratica ai finanziamenti agevolati per le imprese*, Il Sole 24 Ore, Milano.

PADOVANI R. - SERVIDIO G. - VITALE R. (1995), "L'ambito territoriale degli interventi di politica regionale in Italia", in *Rivista economica del Mezzogiorno*, anno IX, n. 4, p. 857.

PALMIERI G. (1989), *Gli aiuti di stato alle attività produttive e il loro regime comunitario*, Maggioli, Rimini.

PAPPALARDO A. (1984), "Le linee generali della politica della concorrenza in tema di aiuti statali", in *Manuale di Diritto Comunitario*, a cura di E. Pennacchini, R. Monaco, L. Ferrari-Bravo, S. Puglisi, UTET, Torino.

QUINGLEY C. (1988), "The notion of a state aid in the EEC", in *European Law Review*, p. 242.

SCHINA D. (1987), *State aids under the EEC Treaty: articles 92 to 94*, ESC Publishing Limited, Oxford.

SLOTBOOM M.M. (1995), "State aid in Community law: a broad or narrow definition?", in *European Law Review*, p. 289.

STIGLITZ J. E. (1992) *Economia del settore pubblico: fondamenti delle scelte sociali, analisi dei programmi di spesa pubblica, la tassazione: teoria e pratica, disavanzo pubblico e stabilità economica*, U.Hoepli, Milano.

TIZZANO A. (1990), "La nozione di aiuto in diritto comunitario", in *Dossier aiuti di Stato*, Collegio europeo di Parma, p. 222.

TRIGGIANI E. (1989), *Gli aiuti statali nel diritto internazionale e comunitario*, Cacucci, Bari.

WHITING, A. (1976), *The Economics of Industrial Subsidies*, London, HMSO.