



UNIONE EUROPEA

Programma Operativo Nazionale
Assistenza Tecnica e Servizi di Informazione
O.C.S. per le Regioni Ob. 1 2000-2006

sei *Regioni* per cinque **CONTINENTI**

*Pmi e internazionalizzazione
Strumenti finanziari innovativi
per le Regioni Obiettivo 1*

regimi di aiuto

Regimi di aiuto per l'internazionalizzazione delle Pmi in area Obiettivo 1

Estratto dello studio

25 settembre 2003



Ministero dell'Economia



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

INDICE

Premessa metodologica

L'azione	3
----------	---

Capitolo 1. I regimi di aiuto di Stato: compatibilità, problematiche di attuazione delle misure e linee guida per l'identificazione del Soggetto Attuatore

1. Premessa	6
1.1. Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario: aspetti sostanziali	6
1.2. Gli aiuti di Stato all'internazionalizzazione	8
1.3. Gli aiuti a finalità regionale	10
1.4. Gli aiuti di Stato esenti dall'obbligo di notifica e, in particolare, a favore delle Pmi	10
1.5. Modalità di attuazione delle misure finanziate con risorse pubbliche	12
1.5.1 Il quadro di riferimento generale	12
1.5.2 Gli interessi rilevanti: le amministrazioni regionali	13
1.5.3 Gli interessi rilevanti: le imprese ed il ruolo delle Pmi	14
1.5.4 Riferimenti normativi per l'attuazione degli interventi mediante un Soggetto Attuatore (SA)	15
1.6. Linee guida ed ipotesi operative per l'individuazione del Soggetto Attuatore	17

Capitolo 2. Interventi a sostegno dell'internazionalizzazione delle Pmi meridionali: analisi e suggerimenti

2. Premessa	23
2.1. Presupposti per un'efficace politica di promozione all'internazionalizzazione delle Pmi meridionali	23
2.2. Proposte di interventi regionali per l'internazionalizzazione delle Pmi	24
2.2.1 Interventi a sostegno della formazione, informazione e assistenza alle imprese	24
2.2.2 Interventi a sostegno dell'associazionismo fra imprese e delle attività promozionali	28
2.2.3 Interventi assicurativi e finanziari a sostegno dell'internazionalizzazione	29

Allegato. Schede di Misura

Scheda di Misura I

Implementazione di un servizio di tutoraggio alle Pmi con fornitura di servizi reali per l'internazionalizzazione 37

Scheda di Misura II

Programmi di marketing Internazionale 39

Scheda di Misura III

Fondo Regionale per la condivisione del rischio a fronte di coperture assicurative su operazioni commerciali con l'estero da parte di Pmi 41

Scheda di Misura IV

Fondo di garanzia regionale per finanziamenti a sostegno dell'internazionalizzazione delle Pmi 43

Scheda di Misura V

Fondo regionale per interventi di *venture capital* in ambito internazionale 45

PREMESSA METODOLOGICA

L'azione

L'idea di assistere le Regioni Obiettivo 1 nell'individuazione di possibili interventi regionali per l'internazionalizzazione delle Pmi è stato uno dei principali motivi che spinse, a suo tempo, il Ministero del Commercio Estero ad intraprendere la sfida di predisporre un progetto sull'internazionalizzazione da inserire nella nuova programmazione dei Fondi Strutturali.

Per la prima volta il Ministero Attività Produttive si è posto nell'ottica di trasferire alle Regioni Obiettivo 1 il proprio *know-how*, al fine di identificare a livello regionale forme integrative di sostegno al processo di internazionalizzazione. L'obiettivo è di attivare forme sinergiche di intervento in grado di mettere a sistema quanto previsto a livello nazionale e regionale, attraverso l'identificazione di misure *ad hoc* adattabili alle singole realtà produttive regionali.

L'azione di sistema prevede, quindi, di giungere da un lato ad integrare gli interventi a carattere nazionale, che grazie a quest'azione potranno essere migliorati e adattati adeguatamente alle esigenze delle imprese meridionali, e, dall'altro ad assistere gli amministratori regionali nell'identificazione degli interventi che saranno gestiti più efficacemente, utilizzando le risorse dei POR.

La presente indagine è stata impostata tenendo conto sia degli strumenti nazionali a supporto dell'internazionalizzazione del sistema Pmi, che rappresenta la normativa primaria e complementare di riferimento, sia degli interventi regionali esistenti, sia del livello di gradimento da parte del mondo produttivo. Dall'analisi condotta è emerso un panorama variegato, anche all'interno delle singole Regioni, e caratterizzato da una forte presa di coscienza dell'importanza dell'internazionalizzazione per le imprese, cui deve corrispondere un adeguato supporto da parte delle Amministrazioni competenti.

Frammentazione degli interventi, carenza di coordinamento fra gli enti e gli organismi incaricati di assistere le imprese, inadeguatezza delle misure previste soprattutto per i casi di internazionalizzazione "innovativa", un eccessivo ricorso al regime *de minimis*, sono le accuse che più frequentemente vengono rivolte ai poteri pubblici locali e nazionali, i primi a riconoscerne, almeno in parte, la fondatezza.

È anche vero, però, che negli ultimi tempi sembra cominciare ad affermarsi, a livello di amministratori e funzionari locali, una nuova e più precisa consapevolezza del problema e della necessità di imprimere una svolta decisiva all'azione sin qui condotta.

Si può anche affermare che, ancora oggi (e non solo nelle Regioni Obiettivo 1), l'azione pubblica maggiormente ricorrente è quella che si esplica attraverso interventi finalizzati alla promozione di imprese e prodotti regionali e attraverso la partecipazione a fiere e missioni commerciali. Analogamente, fra i servizi reali, sono ancora preponderanti quelli relativi alle azioni di *marketing* e promozionali. Le misure relative all'innovazione tecnologica e all'attivazione di *partnership* con imprese estere svolgono, invece, un ruolo minore se non marginale.

Si può dire, inoltre, che oggi internazionalizzazione è sinonimo di esportazione, anche come residuo psicologico della possibilità di sfruttare le ricorrenti svalutazioni competitive della moneta nazionale. Con l'avvento dell'Euro questa prospettiva è venuta meno e l'internazionalizzazione deve essere percepita come una strategia di fondo e costante nel tempo, basata sull'idea di una presenza stabile e capillare sui mercati esteri. Per far questo è necessario privilegiare **gli interventi di sistema**, passando da azioni indirizzate alle singole realtà imprenditoriali ad azioni focalizzate su insiemi di attori che rappresentino mercati significativi dell'economia locale e siano in grado di agire in maniera

sinergica. Nello stesso tempo è altrettanto indispensabile indirizzare l'imprenditoria locale verso aree geografiche ben identificate, sulle quali concentrare gli sforzi di penetrazione del mercato, puntando preferibilmente su **filieri merceologiche accuratamente selezionate** per promuovere anche l'esportazione di prodotti di qualità, presenti in maniera considerevole nel Mezzogiorno.

Per attuare questa riconversione quasi "copernicana" dell'azione di internazionalizzazione è necessaria e improcrastinabile un'opera di formazione, e prima ancora di informazione, della cultura dell'internazionalizzazione per giungere ad un'assistenza tecnica mirata in favore delle Pmi attraverso, ad esempio, l'affiancamento di figure professionali (*tutor*) specificamente orientate all'internazionalizzazione e in grado di agire a livello di singole imprese e/o di associazioni di imprese, nonché attraverso la realizzazione di interventi diretti a sostenere l'approccio e la penetrazione delle Pmi sui mercati esteri.

Nella presente indagine è stata data particolare importanza ad interventi diretti a soddisfare la crescente richiesta, da parte delle Pmi e delle amministrazioni regionali, di strumenti di finanza innovativa centrati sul sostegno alla internazionalizzazione.

Gli strumenti finanziari e assicurativi consentono alle Pmi dell'area in oggetto di ridurre il *gap* economico e strutturale esistente rispetto ai diretti competitori al fine di approssicare "ad armi pari" il mercato internazionale. Tali strumenti acquistano sempre più rilevanza per le imprese già pronte ad affrontare i mercati internazionali e si riveleranno sempre più importanti per le altre imprese che procederanno nel processo di internazionalizzazione quale attore unico di riferimento.

Per raggiungere questi obiettivi occorrerà uno sforzo da parte degli amministratori locali per superare la frammentazione degli interventi e la molteplicità degli interlocutori pubblici. È chiaro, infatti, che un'efficace politica di promozione dell'internazionalizzazione delle Pmi passi necessariamente attraverso lo **Sportello Unico Regionale per l'Internazionalizzazione**. Altrettanto indispensabile appare un deciso incremento del livello di preparazione e di professionalità degli operatori pubblici, per l'individuazione, la progettazione e la valutazione di singoli interventi e per sostenere il dialogo e il confronto con le autorità di Bruxelles in sede di verifica della compatibilità dei regimi di aiuto o delle singole misure, alla stregua della normativa comunitaria.

Nelle schede allegate si è tentato di predisporre, con il maggior realismo possibile, alcune misure di regimi di aiuto utilizzabili da parte delle singole Regioni.

I primi risultati illustrati nella presente indagine intendono rappresentare un *work in progress* che dovrà essere integrato con i contributi delle singole Amministrazioni regionali.

Per tale motivo il Ministero delle Attività Produttive ha costituito una *Task Force all'Internazionalizzazione* che affiancherà gli amministratori regionali impegnati, soprattutto in questo ultimo scorcio del 2003, nel lavoro di riprogrammazione degli interventi sull'internazionalizzazione da inserire nei POR per arrivare ad una precisa formulazione dell'impiego e del ruolo dello strumento "regimi di aiuto" all'interno delle strategie e delle politiche di internazionalizzazione adottate.

Le presenti linee guida potranno pertanto essere tradotte, Regione per Regione, in puntuali indicazioni operative per gli operatori pubblici incaricati di dare attuazione alle politiche regionali sull'internazionalizzazione. I risultati finali, pertanto, verranno confezionati in un successivo studio che illustrerà gli interventi sull'internazionalizzazione adottati dalle Amministrazioni regionali nella riprogrammazione dei rispettivi POR, inserendo il primo tassello di un nuovo metodo di lavoro partenariale tra l'amministrazione centrale e quelle regionali sul tema dell'internazionalizzazione.

Capitolo 1

**I regimi di aiuto di Stato:
compatibilità, problematiche di attuazione
delle misure e linee guida per l'identificazione
del Soggetto Attuatore**

1. Premessa

Il presente capitolo è diviso in tre parti. Nella **prima parte** è svolto un breve *excursus* sulla normativa e sulla prassi giurisprudenziale comunitaria sugli aiuti di Stato. In particolare vengono esaminati gli artt. 87 e seguenti del Trattato e i principali atti comunitari in materia nonché alcune rilevanti pronunce giurisprudenziali e le Comunicazioni della Commissione Europea in materia. Nel quadro di tale disciplina saranno analizzati i regimi previsti per gli aiuti di stato all'internazionalizzazione, gli aiuti a finalità regionale e, infine, gli aiuti esenti dall'obbligo di notifica preventivo alla Commissione e, tra questi, quelli sulle Pmi.

Nella **seconda parte** viene illustrata la fase "a valle" della definizione del regime di aiuto compatibile; ossia vengono analizzate le principali problematiche procedurali e strutturali che le amministrazioni pubbliche devono affrontare nell'attuare le misure finanziate dall'aiuto nell'ambito della normativa comunitaria sugli appalti. Sono illustrate, altresì, alcune recenti sentenze e orientamenti della Corte di Giustizia europea relativi alla possibilità per gli Enti locali di attuare le misure attraverso affidamenti diretti in deroga alla normativa degli appalti.

Nella **terza parte** vengono espone linee guida e ipotesi operative di ausilio agli Enti locali per l'individuazione del Soggetto Attuatore.

1.1 Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario: aspetti sostanziali. L'articolo 87 del Trattato CE

Come è noto, l'articolo 87 del Trattato CE (Trattato di Amsterdam) detta la disciplina generale in materia di aiuti di Stato. Esso è composto da tre paragrafi. Nel primo¹, sono considerati incompatibili con il mercato comune, e quindi vietati, gli aiuti concessi, direttamente o indirettamente dallo Stato o comunque mediante risorse statali, a favore di alcune imprese con l'effetto di falsare la concorrenza, incidendo sul commercio intra-comunitario. La nozione di aiuto è interpretata in modo molto ampio dalla Commissione e dalla Corte di Giustizia e in essa ricade ogni vantaggio conferito dalle autorità pubbliche che, sotto forma diversa, allievi gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa².

Il primo elemento costitutivo della nozione di aiuto di Stato è che la misura in esame rechi un vantaggio ad alcuni beneficiari specifici. Si tratta quindi di determinare se le imprese beneficiarie ricevano un vantaggio economico che non avrebbero potuto ottenere in condizioni normali di mercato, oppure se evitino di sostenere costi che di regola avrebbero dovuto gravare sulle risorse finanziarie proprie delle imprese e, se tale vantaggio sia concesso ad una categoria o ad un gruppo determinato di imprese (principio del buon investitore privato).

¹ Esso reca: <<salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra 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>>.

² Cfr. causa 323/82, *Internills SA c. Commissione*, punto 31: <<Il Trattato prende in considerazione gli aiuti concessi dagli Stati o mediante risorse statali sotto qualsiasi forma. Ne consegue che non si può fare una distinzione di principio a seconda che un aiuto venga concesso sotto forma di prestiti o sotto forma di partecipazione al capitale. Entrambe queste forme di aiuto sono colpite dal divieto dell'articolo 92, qualora siano soddisfatte le condizioni stabilite da questa norma>>.

Si veda di recente la sentenza del 13 marzo 2001 causa C-379/98, *Preussen Elektra AG*.

In base alla seconda condizione prevista dall'art. 87 del Trattato, gli aiuti:

- devono essere concessi dagli Stati ovvero mediante risorse statali³;
- non devono falsare o minacciare la concorrenza e incidere sugli scambi comunitari⁴.

Una volta considerata la natura di aiuto di Stato della misura in esame, la Commissione deve esaminare se le misure stesse possano rientrare in una delle deroghe previste dal Trattato e pertanto essere dichiarate compatibili con il mercato comune in virtù dell'art. 87 par. 2 e 3 del Trattato CE.

Oltre ad alcuni casi, di importanza relativa, di aiuti considerati *ex lege* compatibili con il Trattato⁵, l'art. 87 par. 3 prevede una serie di ipotesi in cui, a seguito di attento scrutinio da parte della Commissione, gli aiuti possono essere dichiarati compatibili con il mercato comune. Si tratta, in particolare, delle seguenti ipotesi:

- a. aiuti destinati **a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso** oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione;
- b. aiuti destinati **a promuovere la realizzazione di un'importante progetto di comune interesse europeo** oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;

³ Significativi in proposito appaiono alcuni punti della sentenza *Kwkerkerij Gebroeders Van der Koby VB c. Commissione* (cause 67, 68 e 70/85).

<< 35. È opportuno ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte (cfr., in particolare le sentenze 22 marzo 1977, *Steinike*, 78/76, Racc. pag. 596, e 30 gennaio 1985, Commissione/Francia, 290/83, Racc., pag. 439), non è il caso di distinguere tra l'ipotesi in cui l'aiuto viene concesso direttamente dallo stato e quella in cui l'aiuto è concesso da enti pubblici o privati che lo Stato istituisce o designa per la gestione dell'aiuto. Nella fattispecie, diversi elementi del fascicolo dimostrano che la fissazione della tariffa litigiosa era il risultato di un comportamento attribuibile allo Stato olandese.

36. In primo luogo, la ripartizione delle azioni della *Gasuine* è tale che lo Stato olandese detiene direttamente o indirettamente, il 50% delle azioni e dispone della metà dei voti del Consiglio dei commissari, organo che è tra l'altro competente a definire le tariffe. In secondo luogo, il ministro degli affari economici dispone del potere di approvare le tariffe applicate dalla *Gasuine*, il che implica, indipendentemente dal modo in cui questo potere viene esercitato, la possibilità per il governo olandese di opporsi ad una tariffa che non sia di suo gradimento. Infine, per due volte gli interventi della Commissione presso il governo olandese, miranti ad ottenere la modifica della tariffa per gli orticoltori, hanno avuto esito favorevole presso la *Gasuine* ed il Landbouwschap. Ciò è avvenuto, in primo luogo, in esito alla decisione 85/215, impugnata nella presente causa.

37. Questi fatti, considerati nel loro insieme, dimostrano che, nel campo della fissazione delle tariffe del gas, la *Gasuine* non dispone affatto di piena autonomia, ma agisce sotto il controllo e secondo le direttive dei pubblici poteri. È quindi dimostrato che la *Gasuine* non poteva fissare la tariffa senza tener conto delle esigenze delle pubbliche autorità.

38. Questa constatazione basta per concludere che la fissazione della tariffa litigiosa deriva da un comportamento dello Stato Olandese e può quindi rientrare nella nozione di aiuto concesso da uno stato membro ai sensi dell'articolo 92 del Trattato>>

⁴ Nella sentenza *Tubemeuse* la Corte di Giustizia ha affermato che <<considerata l'interdipendenza tra i mercati in cui operano le imprese comunitarie, non è escluso che un aiuto possa alterare la concorrenza comunitaria, anche se l'impresa beneficiaria esporta la quasi totalità della produzione fuori dalla Comunità>> - Sentenza del 21 marzo 1990, causa C 142/87 Belgio c. Commissione (*Tubemeuse*) in Raccolta 1990, pag. I-959.

Va peraltro ricordato che anche quando le imprese non esportano, la produzione nazionale è avvantaggiata. La Corte di giustizia ha sottolineato che <<quando uno Stato membro concede un aiuto ad un'impresa la produzione interna può risultarne invariata o aumentare, con la conseguenza che (...) le possibilità delle imprese con sede in altri Stati membri di esportare i loro prodotti nel mercato di questo Stato Membro ne sono diminuite>> - Sentenza del 13 luglio 1988, Francia/Commissione, causa 102/87 Raccolta pag. 4067, punto 19.

⁵ L'art. 87 par. 2 definisce <<compatibili con il mercato comune:

- a. gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti;
- b. gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali;
- c. gli aiuti concessi dall'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione>>.

- c. aiuti destinati **ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche**, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse⁶;
- d. aiuti destinati a **promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio** quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune⁷.

1.2 Gli aiuti di Stato all'internazionalizzazione

Con riferimento specifico ai cosiddetti aiuti all'internazionalizzazione, la Commissione ha di recente esaminato il problema non soltanto con riferimento alle misure di aiuto a sostegno di attività delle imprese svolte in altri Stati membri, ma anche agli aiuti a favore di imprese comunitarie attive fuori del territorio dell'Unione Europea. Dall'esame della prassi, si evince che non esiste un approccio unitario in materia. Si tratta generalmente di un esame che viene compiuto caso per caso.

Tuttavia di recente, la Commissione CE ha tentato di fornire una **definizione di aiuti all'internazionalizzazione**, nell'ambito di un'interrogazione al Parlamento Europeo, data dal Commissario Solbes Mira in data 18 aprile 2001 (G.U.C.E. n. 40E del 14 febbraio 2002- versione inglese disponibile):

<<Foreign direct investment (FDI) is a category of international investment that indicates an intention to acquire a lasting interest in an enterprise operating in an another economy. It covers all financial transaction between the investing enterprise and its subsidiaries abroad. It differs from portfolio investments, because the investor seeks to obtain an effective voice in the management of the foreign enterprise. Formally defined, a direct investment enterprise is an unincorporated or incorporated enterprise in which a direct investor owns 10% or more of the ordinary shares or voting power (for an incorporated enterprise) or the equivalent (for an unincorporated enterprise).

Through direct investment flows, an investor builds up a foreign direct investment position that features on his balance sheet. This FDI position (sometimes called FDI Stock) differs from the accumulated flows because of revaluation (changes in prices or exchange rates, and other adjustments like rescheduling or cancellation of loans, debts forgiveness or debt-equity swaps)>>

Si tratta normalmente di aiuti destinati a incoraggiare lo sviluppo di attività dei beneficiari nei paesi terzi (extracomunitari), attraverso il **finanziamento dei loro investimenti**, come ad esempio investimenti iniziali di un'attività produttiva, diretti alla creazione di nuovi stabilimenti, all'ampliamento di strutture esistenti o all'avvio di un'attività connessa con un mutamento dei prodotti o dei processi produttivi di stabilimenti esistenti. In altri casi si tratta di **aiuti al funzionamento**, volti a favorire direttamente le esportazioni delle imprese beneficiarie diminuendo i loro costi.

La prassi della Commissione distingue tra:

- **aiuti all'internazionalizzazione a favore di imprese operanti all'interno del territorio comunitario**, per le quali si applica un approccio più restrittivo, in considerazione degli effetti diretti che tale misura può determinare sul commercio intracomunitario;
- **aiuti a favore di imprese attive in paesi terzi**. A tale proposito va segnalato che, in prospettiva, su tale distinzione inciderà l'imminente adesione dei futuri Stati candidati che, da

⁶ Secondo la Corte di giustizia delle Comunità europee <<La Commissione dispone per l'applicazione del n. 3, lett. C), così come per quella del n. 3, lett. B), di un potere discrezionale, Ad essa spetta, in particolare, determinare se le condizioni degli scambi tra gli Stati membri siano alterate da un aiuto in misura contraria all'interesse comune>>. Cfr. Sentenza dell'8 marzo 1988, cause 62 e 72/87, *Exécutif Régional Wallon and Glaverbel S.A c. Commissione*, in *Racc*, 1988, p. 1573 (punto 34).

⁷ Ai sensi dell'art. 87, par. 3, lett. e) possono considerarsi compatibili con il mercato comune anche <<altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione>>.

quel momento, saranno considerati Stati membri della CE a tutti gli effetti e, quindi, soggetti alle regole più strette di valutazione delle misure di aiuto.

Negli ultimi anni la Commissione ha trattato una serie di casi simili relativi a aiuti agli investimenti delle imprese beneficiarie in paesi terzi, si tratta di precedenti che riguardano il rafforzamento della posizione delle imprese comunitarie nei paesi dell'Europa centrale e dell'Est. La Commissione ha adottato, in questi casi, criteri di valutazione di compatibilità delle misure di aiuto che, sebbene non siano state adottate formalmente sotto forma di inquadramento o di linee direttrici, presentano un carattere "quasi-regolamentare"⁸.

Nella valutazione di compatibilità di questi aiuti, la Commissione ritiene in linea di principio che tali aiuti possano favorire lo sviluppo della Comunità, tenuto conto dell'interesse per la diversificazione e l'internazionalizzazione dell'industria europea, la competitività a livello internazionale e il rafforzamento della cooperazione economica con alcuni paesi terzi.

Per tale ragione la Commissione ritiene che la deroga prevista dall'art. 87 par. 3 lett. a) e c) per certi aiuti a finalità regionale non sia pertinente ai casi di specie, in quanto tale deroga si può applicare solo per gli investimenti realizzati all'interno delle regioni della Comunità e non nei paesi terzi⁹.

La Commissione, inoltre, esamina la compatibilità di questi aiuti, distinguendo tra gli aiuti a favore delle piccole medie imprese (Pmi) e quelli a favore delle grandi imprese.

Con riferimento alle piccole medie imprese, come verrà esaminato più in dettaglio al successivo par. 3.1.4, la Commissione applica semplicemente la disciplina prevista dall'inquadramento degli aiuti a favore delle piccole e medie imprese.

In relazione, invece, alle grandi imprese, l'esame diventa più restrittivo, in quanto gli aiuti all'internazionalizzazione non possono a priori beneficiare automaticamente né della deroga dell'art. 87 par. 3 punto b) in favore di progetti di interesse europeo, né delle deroghe per gli aiuti a finalità regionale. Queste misure devono quindi essere oggetto di un accurato esame caso per caso, tenendo conto di alcuni fattori ulteriori: (i) l'aiuto non deve contenere alcuna misura a favore dell'esportazione, automaticamente vietata; (ii) l'incidenza della misura sull'occupazione, tanto con riferimento al paese di origine quanto nel paese di destinazione; (iii) i rischi di trasferimento di imprese o impianti produttivi in paesi terzi; (iv) l'esigenza di un contenuto locale nella produzione; (v) l'incidenza settoriale, la necessità stessa dell'aiuto nonché gli eventuali rischi economici e politici connessi alla misura.

Va inoltre segnalato che, su tale materia potrebbe incidere la futura riforma della politica in materia di aiuti di Stato recentemente prospettata dalla Commissione CE. Si tratterebbe dell'adozione di un approccio più economico, in linea con quanto avviene in materia di riforma dell'art. 81 in tema di intese restrittive della concorrenza, e quindi volto a valutare se, nella realtà del mercato, la misura in questione sia tale da determinare un'effettiva restrizione concorrenziale. Ciò potrebbe comportare che gli aiuti all'internazionalizzazione a favore di imprese fuori dalla Comunità europea potrebbero essere visti in futuro, più favorevolmente, in quanto meno suscettibili di avere impatto sul commercio intracomunitario. Si tratta tuttavia di una riforma ancora ad uno stadio molto embrionale.

⁸ Si veda ad esempio le decisioni del 5 giugno 1996 relative agli aiuti che l'Austria intendeva erogare nell'ambito di un programma di internazionalizzazione dell'impresa destinato all'Europa orientale (G.U.C.E. n. L 96 del 11 aprile 1997 pag. 15 e 23).

⁹ Si veda anche la decisione della Commissione 1999/365/CE, *Ljfi GmbH*, in G.U.C.E. n. L. 142/ del 5 giugno 1999, p. 32.

1.3 Gli aiuti a finalità regionale

Un'indagine esaustiva della materia degli aiuti all'internazionalizzazione dovrebbe riguardare anche gli aiuti a finalità regionale. Per esigenze di riferimento ci limitiamo qui ad un mera enunciazione.

I criteri per valutare la compatibilità di un aiuto diretto allo sviluppo regionale si trovano, come già menzionato, ai punti a) e c) dell'art. 87 par. 3 del Trattato. La Commissione ha adottato, nel corso degli anni, numerosi testi volti a precisare le modalità di applicazione di tali deroghe. L'insieme di queste regole che riguardano gli aiuti a finalità regionale, è stato di recente raggruppato negli orientamenti del 1998 (Comunicazione CE N. 98/C 74/06, G.U.C.E. n. C 74 n. 10 marzo 1998). Gli orientamenti si applicano a tutti gli aiuti regionali ad eccezione di quelli destinati a sovvenzionare l'agricoltura, la pesca e l'industria carboniera.

L'eventuale compatibilità degli aiuti regionali dipende, ovviamente, dagli obiettivi che perseguono. Certamente vanno considerati leciti gli aiuti destinati: a sviluppare le regioni meno competitive; a supportare nuovi investimenti finalizzati alla creazione di posti di lavoro; a modernizzare le infrastrutture; a diversificare le attività produttive; a incoraggiare l'insediamento di industrie in tali regioni. Tali obiettivi, tuttavia, cambiano a seconda che si applichi la deroga prevista dall'art.87, par. 3, lett. a), ovvero quella prevista dall'art. 87 par. 3, lett. c).

La Corte di giustizia delle Comunità europee ha avuto modo di precisare che, con riferimento alla prima disposizione, <<l'uso dei termini *anormalmente* e *grave* nella deroga contenuta nella lettera (a) dimostra che questa riguarda solo le regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto alla Comunità nel suo complesso>>¹⁰. Sempre nella stessa sentenza, la Corte ha precisato che <<invece la deroga di cui alla lettera (c) ha una portata più ampia in quanto consente lo sviluppo di determinate regioni, senza essere limitata dalle condizioni economiche contemplate dalla lettera (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.

1.4 Gli aiuti di Stato esenti dall'obbligo di notifica e, in particolare, a favore delle Pmi

L'art. 88 par. 3 del Trattato e l'art. 2 del recente Regolamento n. 659/1999, relativo alle modalità di applicazione dell'art. 88 del Trattato, stabiliscono che deve essere preventivamente comunicato alla Commissione CE ogni progetto diretto ad istituire o a modificare un aiuto pubblico. Alcuni aiuti sono, tuttavia, esentati dall'obbligo di notifica preventiva poiché considerati compatibili della normativa sulla concorrenza:

- gli aiuti alla formazione quali definiti dal Regolamento CE n. 68/2001 del 12 gennaio 2001;
- gli aiuti inferiori alla soglia dei 100.000 Euro in tre anni (cosiddetto *de minimis*) quali definiti dal Regolamento CE n. 69/2001 del 12 gennaio 2001;
- gli aiuti alle Pmi quali definiti dal Regolamento CE n. 70/2001 del 12 gennaio 2001;

¹⁰ Cfr. Sentenza della CGCE del 14 ottobre 1987, causa 284/84 *Germania c. Commissione*, p. 19. Si confrontino anche le sentenze della CGCE del 14 gennaio 1997, causa C-169/95 *Spagna c. Commissione*, p. 17 e del Tribunale di primo grado del 15 dicembre 1999, cause T-132/96 e T-143/96 *Freistaat Sachsen c. Commissione*, p. 187.

Va inoltre ricordato che nel punto 3.5 degli Orientamenti del 1998, la Commissione <<ritiene che le condizioni fissate siano soddisfatte se la regione, corrispondente ad un'unità geografica di livello II della NUTS (nomenclatura delle unità territoriali statistiche), ha un prodotto interno lordo (PIL) *pro capite*, misurato in *standard* di potere di acquisto (SPA), che non superi la soglia del 75,0% della media comunitaria. Il rapporto PIL/SPA di ogni regione e la media comunitaria da utilizzare nell'analisi devono riferirsi alla media degli ultimi tre anni per i quali si dispone di statistiche. Questi elementi sono calcolati sulla base dei dati forniti dall'Istituto statistico della Comunità europea>>.

- gli aiuti all'occupazione quali definiti dal Regolamento CE n. 2204/2002 del 12 dicembre 2002.

In particolare, per quanto concerne gli aiuti alle Pmi, il regolamento CE n. 70/2001, nel considerando n. 5 del Preambolo precisa che:

<<Le piccole e medie imprese svolgono un ruolo determinate nella creazione di posti di lavoro e, più in generale, quale fattore di stabilità sociale e di dinamismo economico. Il loro sviluppo può tuttavia essere limitato dalle imperfezioni del mercato. Esse hanno spesso difficoltà di accesso al capitale ed al credito, a causa della diffidenza di taluni mercati finanziari ad assumere rischi e delle garanzie limitate che possono offrire. La limitatezza delle loro risorse può anche ridurre la possibilità di accesso alle informazioni, in particolare per quanto riguarda le nuove tecnologie e i mercati potenziali>>.

Alla luce di tali considerazioni, pertanto, aiuti che facilitino lo sviluppo delle Pmi possono essere considerati compatibili con il mercato comune, purché, beninteso, tali aiuti non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune.

Al riguardo è opportuno precisare che, ai sensi del Regolamento, per Pmi si intendono imprese aventi meno di 250 dipendenti e con un fatturato annuo non superiore a 40 milioni di euro, oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 27 milioni di Euro¹¹. Le Pmi possono beneficiare di: **aiuti all'investimento in immobilizzazioni materiali**, finalizzati cioè all'acquisto, alla creazione e all'ampliamento di stabilimenti ovvero all'avvio di un'attività connessa a quella svolta dalla Pmi che comporta una modifica sostanziale dei prodotti o dei processi produttivi di uno stabilimento esistente; **aiuti all'investimento in immobilizzazioni immateriali**, ovvero comportanti l'acquisto di diritti di brevetto, di licenze, di *know-how* o di conoscenze tecniche non brevettate e, più in generale, il trasferimento di tecnologia; **aiuti per consulenza e altri servizi e attività**, incluse la partecipazione a fiere ed esposizioni¹².

L'ammissibilità e l'intensità degli aiuti agli investimenti dipende dalla regione nella quale si intende effettuare l'investimento. È previsto, infatti, un regime diverso per le regioni che già godono di aiuti a finalità regionale (cfr. l'art. 4 del regolamento).

È inoltre necessario, per ragioni di trasparenza e controllo, che ciascuno Stato membro trasmetta alla Commissione una sintesi delle informazioni relative agli aiuti erogati alle Pmi (entro 20 giorni lavorativi); conservi per un periodo di dieci anni i registri dettagliati degli aiuti concessi alle Pmi e presenti una relazione annuale relativa all'applicazione del regolamento CE 70/2001.

¹¹ Ai sensi dell'articolo 2 dell'Allegato 1 al regolamento CE. N. 70/2001, <<Ove sia necessario distinguere tra una piccola e media impresa, la piccola impresa è definita come un'impresa avente

-meno di 50 dipendenti;

- o un fatturato annuo non superiore a 7 milioni di EUR, oppure

- un totale di bilancio non superiore a 5 milioni di EUR".

Per quanto riguarda le grandi imprese nella già menzionata decisione 1999/365/ CE, *Lift GmbH*, la Commissione <<ha illustrato i criteri in base ai quali gli aiuti finalizzati ad investimenti esteri da parte di grandi imprese devono essere valutati. Secondo tali criteri la Commissione deve, in particolare:

1. accertarsi che l'aiuto in questione non contenga alcun elemento di aiuto all'esportazione;
2. prendere in considerazione gli effetti dell'occupazione sia nel paese di origine sia in quello di destinazione;
3. valutare i rischi di trasferimento di imprese affiliate o di impianti produttivi dagli Stati membri agli paesi terzi;
4. considerare l'esigenza di un contenuto locale nella produzione;
5. valutare la necessità dell'aiuto e dell'intensità prevista, in considerazione della competitività internazionale dell'industria europea e/o dei rischi connessi ai progetti di investimento in determinati paesi terzi>>

¹² Ai sensi dell'articolo 5 lettera b del suddetto regolamento <<nel caso di partecipazione a fiere ed esposizioni, l'ammontare lordo dell'aiuto non deve superare il 50% dei costi aggiuntivi sostenuti per la locazione, l'installazione e gestione dello stand. Tale condizione si applica solo alla prima partecipazione di un'impresa ad una determinata fiera o esposizione>>.

1.5 Modalità di attuazione della misura finanziata con risorse pubbliche

1.5.1 Il quadro di riferimento generale

Come si è visto la nozione di aiuto è molto ampia poiché in essa si ricomprende ogni vantaggio economicamente apprezzabile attribuito ad un'impresa attraverso un intervento pubblico, vantaggio che altrimenti non si sarebbe realizzato. Possono dunque ricadere in tale disciplina le forme più diverse di intervento dei pubblici poteri in economia quali ad esempio: le prese di partecipazione nel capitale delle imprese, le sovvenzioni, i prestiti a tasso agevolato, eventuali agevolazioni fiscali, il finanziamento di attività di servizi nei confronti delle imprese, ecc.

Qualora, tuttavia, l'intervento delle amministrazioni regionali si traduca nella specifica forma dell'acquisto di beni e/o servizi sul mercato, ciò che rileva è soprattutto la disciplina sugli appalti, nel senso che di seguito viene specificato.

La matrice della questione è ben nota: il sistema previsto dalle diverse direttive comunitarie di armonizzazione impone, difatti, un'applicazione tendenzialmente incondizionata delle procedure ad evidenza pubblica. Tale opzione di sistema risponde, peraltro, ad una precisa logica economica. Mediante l'espletamento di procedure trasparenti e competitive si pongono infatti le condizioni per un'adeguata concorrenza per il mercato che, com'è noto, costituisce il normale meccanismo di accesso ai così detti *bidding market*. In altri termini, nelle situazioni dove la concorrenza nel mercato non è possibile, il ricorso a meccanismi di gara, cioè ad una concorrenza per il mercato, consente i benefici del confronto competitivo tra gli operatori economici.

Di regola, dunque, le amministrazioni sono tenute a configurare procedure competitive, trasparenti non discriminatorie e adeguatamente pubblicizzate che, unitamente ad eventuali ulteriori interventi regolamentari, garantiscano un'adeguata messa in concorrenza per i beni e i servizi che esse richiedono. In tale ipotesi, naturalmente, il ricorso alle gare di appalto previste dalla richiamata disciplina garantisce l'applicazione del principio di non discriminazione e, quindi la piena conformità dell'operato delle amministrazioni regionali alla richiamata disciplina comunitaria.

Sotto altro profilo, occorre considerare, tuttavia, che la regolazione del sistema di produzione di beni e di erogazione dei servizi è una funzione determinante per l'Ente locale, nel cui ambito rimane ineliminabile il momento politico e discrezionale della scelta dei criteri allocativi a cui orientare l'offerta delle prestazioni. In relazione a tali attività si pone l'esigenza di contemperare necessità e interessi attinenti a considerazioni di carattere economico-concorrenziale con interventi che necessariamente rientrano nell'ambito discrezionale degli enti locali costringendo questi ad operare una difficile sintesi fra le diverse istanze rilevanti.

Si può trattare, infatti, di promuovere lo sviluppo e l'integrazione delle economie locali attraverso la valorizzazione del territorio per aumentarne le capacità di attrazione e di radicamento produttivo, attuando la promozione, l'orientamento e il coordinamento dello sviluppo territoriale, la creazione e la promozione di imprenditorialità, il consolidamento e la qualificazione dei sistemi locali di piccole e medie imprese, la promozione di servizi reali ecc.

Il complesso di variabili di tipo tecnico, socio-economico e politico-amministrativo rischia, alle volte, di non potersi tradurre, almeno in tempi utili, in un adeguato momento di sintesi, suscettibile a propria volta di essere "cristallizzato" da un Ente locale in un bando di gara. Si determinano in tal caso indesiderati slittamenti temporali o, peggio, l'arresto di iniziative altrimenti promettenti.

A fronte di tali difficoltà applicative, il ricorso ad un Soggetto Attuatore (SA) in rapporto di dipendenza, formale, economica e amministrativa, con l'amministrazione interessata, può effettivamente rappresentare una misura suscettibile di ovviare, pur se indirettamente, alle rigidità del sistema. La stessa Commissione Europea, considerata l'esistenza di tali rigidità strutturali, ha affermato l'esigenza di perseguire un triplice obiettivo:

- **aggiornamento**, per tener conto delle nuove tecnologie e delle modifiche che intervengono nel contesto economico;
- **semplificazione** per alleggerire normative talvolta troppo dettagliate e complesse;
- **flessibilità** per rispondere alle accuse di un'eccessiva rigidità delle procedure che non rispondono alle esigenze dei committenti pubblici.

In tale contesto si segnala, in particolare, che il progetto di riforma normativa intenderebbe offrire: <<la possibilità offerta ai committenti pubblici di stipulare accordi cosiddetti “quadro” i cui termini non sono tutti fissati per intero e nell’ambito dei quali possono essere aggiudicati degli appalti senza applicare per ciascuno di essi il complesso degli obblighi della direttiva>>¹³.

Invero, già nella sua Comunicazione del 1998 la Commissione constatava che:

<<soprattutto negli appalti particolarmente complessi ed in evoluzione costante come, ad esempio, nel settore dell’alta tecnologia, gli acquirenti conoscono le proprie esigenze, ma, agli inizi, ignorano quale sia la migliore soluzione tecnica per soddisfarle. Di conseguenza, in tali casi, risultano necessari una discussione sull’appalto e un dialogo tra acquirenti e fornitori. Ora, le procedure di diritto comune previste dalle direttive “classiche” [*direttive 93/36/CEE (forniture), 93/37/CEE (lavori) e 92/50/CEE (servizi)*] lasciano un margine molto ridotto per la discussione in corso di procedura d’aggiudicazione e sono, pertanto, ritenute troppo rigide per questo tipo di situazione>>.

<<per conferire maggiore flessibilità alle procedure e fare sì che il dialogo nel corso di queste ultime non rivesta più carattere di eccezionalità la Commissione proporrà una nuova procedura di diritto comune, il “dialogo competitivo”, che andrà ad aggiungersi alle procedure “aperta” e “ristretta” e sostituirà l’attuale procedura negoziata con pubblicazione. Le condizioni e le modalità nelle quali le amministrazioni aggiudicatrici potranno ricorrere a questa procedura, nonché lo svolgimento della stessa, dovranno essere precisati sulla base, in particolare, dei principi di trasparenza e di parità di trattamento>>.

Le amministrazioni aggiudicatrici hanno ovviamente a disposizione strumenti per far fronte a situazioni simili. In virtù delle attuali direttive, possono condurre un “dialogo tecnico” cui segue una procedura d’aggiudicazione “normale”, oppure aggiudicare un appalto di servizi e successivamente un appalto di forniture, o ancora indire un concorso di concezione cui far seguire l’aggiudicazione di un appalto di servizi, di forniture o di lavori. Tuttavia, come precisato nel dibattito avviato dal Libro verde e come sottolineato dal Parlamento europeo in sede di adozione delle direttive 97/52/CE 98/4/CE17, tali possibilità non sono sempre sufficienti. Nell’ipotesi di un dialogo tecnico, infatti, l’impresa che assiste l’amministrazione aggiudicatrice nella definizione delle specifiche tramite un “dialogo tecnico” con quest’ultima non può partecipare alla successiva procedura di aggiudicazione basata su tali specifiche, nella misura in cui ciò contrasti con il principio della concorrenza, come specificato nel decimo considerando della direttiva 97/52/CE18. Neppure nell’ipotesi di appalti separati (contratto di studi o concorso) è consentito che la stessa impresa concepisca e realizzi il progetto.

1.5.2 Gli interessi rilevanti: le amministrazioni regionali

Senza mettere in discussione i possibili sviluppi normativi, sembrerebbe opportuno individuare sin d’ora meccanismi applicativi suscettibili di attenuare l’impatto delle disfunzioni riconosciute dalla stessa Commissione Europea rispetto alla disciplina in esame, garantendo la salvaguardia di tutti gli interessi coinvolti.

¹³ Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, di servizi e di lavori, cit., punto 4.

Tra le possibili ipotesi suscettibili di interventi correttivi, la Commissione ha individuato i seguenti esempi:

- alcune commesse possono essere particolarmente complesse: le amministrazioni aggiudicatrici possono non essere obiettivamente in grado di definire gli strumenti, tecnici, giuridici o finanziari, capaci di soddisfare al meglio le loro esigenze.
- le amministrazioni aggiudicatrici possono auspicare la presentazione di soluzioni innovative oppure trovarsi nell'incapacità di valutare quel che il mercato può offrire in termini di soluzioni tecniche o finanziarie.
- in altri casi, un'amministrazione aggiudicatrice potrebbe, obiettivamente, non essere in grado di valutare in anticipo se la soluzione economicamente più vantaggiosa implichi un finanziamento da parte delle amministrazioni pubbliche, un sistema di ripartizione dei rischi o una soluzione interamente gestita dal settore privato.
- in altre ipotesi potrebbe risultare opportuno lo svolgimento di un dialogo in una procedura d'aggiudicazione unica destinata a permettere la realizzazione dell'appalto. Questo sistema dovrebbe comprendere una fase nella quale le specifiche vengano fissate sulla base di un dialogo con i partecipanti selezionati, cui fanno seguito la presentazione delle offerte da parte dei partecipanti al dialogo e la successiva aggiudicazione dell'appalto alla migliore offerta.
- può accadere inoltre, come per le commesse ripetute, che vi sia l'esigenza di scegliere taluni operatori economici in grado di soddisfare a tempo debito i bisogni dei committenti. In tal caso le Amministrazioni dovrebbero avere la facoltà di effettuare acquisti a migliori condizioni, considerata la costante evoluzione del mercato per taluni prodotti e servizi, ma anche di non reiterare le procedure per ogni commessa.

In termini più generali è difficilmente giustificabile, sotto il profilo economico e nell'ottica del contenimento della spesa pubblica, vincolare i committenti a prezzi e condizioni fissi. I committenti pubblici sentono, invece, sempre più la necessità di gestire le proprie commesse sul lungo periodo. Di conseguenza, le relative procedure dovrebbero essere improntate alla necessaria flessibilità, almeno nei loro elementi essenziali

1.5.3 Gli interessi rilevanti: le imprese e il ruolo delle Pmi

Un'opera di semplificazione delle regole applicate ai mercati degli appalti pubblici avrebbe significative ricadute anche sul versante dell'offerta. L'eliminazione delle lungaggini burocratiche è essenziale sotto il profilo economico, a vantaggio delle imprese più competitive.

Anche in questo caso, sono problematiche di cui la stessa Commissione Europea ha preso atto. Nella citata comunicazione del 1998, con specifico riferimento al ruolo delle Pmi si afferma infatti che:

<<Le Pmi sono in grado di fornire un apporto supplementare in competitività, flessibilità e capacità di innovazione, essenziale per una reale liberalizzazione degli appalti pubblici. Ogni sforzo per rendere gli appalti pubblici più accessibili alle imprese dovrebbe essere fatto nell'ottica dalle Pmi. Per quanto il regime comunitario abbia consentito alle Pmi di penetrare con un certo successo negli appalti regionali e nazionali, la loro partecipazione diretta agli appalti transfrontalieri resta, peraltro, un'esperienza deludente. Le risposte al Libro verde fanno valere diverse motivazioni per spiegare questo insuccesso. Le Pmi si trovano ad affrontare ostacoli ad ogni fase della procedura d'appalto. Le Pmi devono superare molteplici problemi, in particolare la mancanza di informazioni sui potenziali mercati, l'incapacità di elaborare piani aziendali, la sproporzione tra le dimensioni dell'impresa e le dimensioni di numerosi appalti, il timore di fluttuazioni monetarie e la necessità di soddisfare esigenze in materia di norme, di certificazione e di qualificazione>>.

Il superamento di talune rigidità del sistema potrebbe dunque agevolare una più massiccia partecipazione delle Pmi, che com'è noto costituiscono l'ossatura stessa del sistema economico e imprenditoriale delle nostre Regioni Obiettivo 1¹⁴.

In definitiva, un funzionamento efficiente delle procedure consentirebbe, in linea di principio, l'instaurazione di un meccanismo virtuoso a vantaggio tanto delle amministrazioni che delle imprese localizzate sul territorio. Le prime infatti, in qualità di acquirenti, potrebbero giovare completamente del confronto concorrenziale in relazione a progetti di gare ben definiti, mentre le seconde, nella veste di fornitrici, vedrebbero dischiudersi opportunità di *business* che, anche a causa delle rigidità della disciplina in discorso, risultano almeno in parte precluse.

In questa fase dello sviluppo della conferente disciplina comunitaria, il complesso di legittime esigenze sopra individuate non può che essere realizzato avvalendosi, nella misura del possibile, delle disposizioni derogatorie rispetto alla regola generale dell'affidamento ad evidenza pubblica, quali sopra analizzate. L'obiettivo è di consentire, almeno, alle amministrazioni appaltanti di dover ricorrere ai meccanismi di gara nei tempi, nelle forme e con i modi che possano conciliare più adeguatamente il rispetto della legalità comunitaria con le esigenze di economicità di efficienza, e in definitiva di buona amministrazione, appena passate in rassegna.

1.5.4 Riferimenti normativi per l'attuazione degli interventi attraverso un Soggetto Attuatore

Naturalmente, affinché le eventuali vicende contrattuali tra le Regioni interessate e il SA possano esulare dall'obbligo di applicazione delle procedure ad evidenza pubblica generalmente prescritto in materia, è necessario che le relazioni tra i soggetti interessati siano coerenti con la disciplina comunitaria. Ciò vale con particolare riguardo al rispetto delle condizioni di applicazione dell'articolo 6 della direttiva 92/50¹⁵, di quelle prescritte dalla Corte di Giustizia nella sentenza resa nella causa C-324/98, *Teckal*, nonché dalle ulteriori precisazioni che potranno venire svolte nella cause C-26/03 e C-231/03, ancora pendenti davanti alla Corte di Giustizia.

In relazione a quanto precede, gli appalti cosiddetti *in house*, sono definiti come appalti <<aggiudicati all'interno della pubblica amministrazione, ad esempio tra amministrazione centrale e locale o, ancora, tra un'amministrazione e una società da questa interamente controllata>> (Libro Bianco COM (98) 143).

La Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha affrontato la questione delle relazioni *in house* e dell'applicazione delle norme sugli appalti pubblici in presenza di tali relazioni principalmente nella sentenza *Teckal s.r.l./Comune di Viano*¹⁶.

La Corte, nella sua sentenza, ha innanzitutto stabilito che, in base al criterio della prevalenza, la direttiva applicabile al caso di specie sia la 93/36/CEE. Ne deriva che le uniche deroghe consentite all'applicazione della direttiva 93/36 sono quelle in essa tassativamente ed espressamente menzionate. In applicazione di questi criteri, la Corte ha quindi riconosciuto che le prestazioni *in house* esulano

¹⁴ Agli stessi fini, andrebbero esplorate una serie di iniziative complementari a quelle oggetto del presente elaborato. In questa sede vale, in ogni caso, ricordare che una formazione adeguata costituisce un elemento fondamentale. Tra gli ulteriori aspetti del problema si segnalano le esigenze di: migliorare la trasparenza degli appalti grazie ad una migliore informazione; accrescere la credibilità delle procedure d'appalto grazie ad una formazione incentrata sulla professionalità e su pratiche ottimali; condurre azioni specifiche destinate ad aiutare le Pmi a affrontare gli ostacoli che incontrano quando devono vendere al settore pubblico; rendere operante il reciproco riconoscimento delle procedure di qualificazione da parte delle entità aggiudicatrici, riducendo così i costi di accesso agli appalti pubblici pagati dai fornitori.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 6 della direttiva 92/50 <<la presente direttiva non si applica agli appalti pubblici di servizi aggiudicati ad un ente che sia esso stesso un'amministrazione ai sensi dell'art. 1, lettera b), in base ad un diritto esclusivo di cui beneficia in virtù delle disposizioni legislative, regolamentari od amministrative pubblicate, purché tali disposizioni siano compatibili con il Trattato>>.

¹⁶ Causa C-107/98 del 18 novembre 1998.

dalla sfera di applicazione delle direttive appalti qualora venga accertata l'esistenza di una **delega interorganica** tra amministrazione aggiudicatrice e l'aggiudicatario.

Si presuppone l'esistenza di una delega interorganica se sono cumulativamente presenti i seguenti elementi :

1. la **dipendenza formale, economica e amministrativa**. Una situazione di questo tipo si verifica allorché:

<<l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano>> (causa C-324/98, *Teckal*, punto 50).

In questi casi, infatti, la volontà negoziale dell'aggiudicatario viene meno, posta la capacità dell'amministrazione aggiudicatrice di influire sul funzionamento del prestatore e la conseguente assenza di autonomia di quest'ultimo. L'effettiva natura delle relazioni di controllo esistenti tra i due soggetti tra i quali intercorre l'affidamento, rappresenta, all'evidenza, la questione centrale per l'applicabilità della deroga riconosciuta alle prestazioni *in house*.

Sul punto si rileva, in via preliminare, che due cause attualmente pendenti davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, una volta giunte a sentenza, dovrebbero recare importanti chiarimenti quanto alla nozione di ente *in house* e alle condizioni necessarie per procedere ad affidamenti diretti. Si tratta, in particolare, di due rinvii in interpretazione pregiudiziale, ai sensi dell'art.234 del Trattato CE, introdotti rispettivamente da un tribunale tedesco (la Corte di Appello di Naumburg) e dal TAR di Brescia¹⁷.

In ogni caso, allo stato attuale dell'evoluzione giurisprudenziale, appare utile richiamare, in primo luogo, le conclusioni l'Avv. Gen. della Corte di Giustizia Legér nella causa Arge (causa C-94/99 in cui la Corte, peraltro, con la relativa sentenza non si è pronunciata sul punto). Viene innanzitutto posto in evidenza che la disciplina generale sull'affidamento si fonda

<<sull'idea di un'autonomia effettiva dell'ente con il quale l'amministrazione aggiudicatrice stipula il contratto. Come risulta dalla citata sentenza *Teckal*, l'ente deve essere distinto da essa sul piano formale e autonomo rispetto ad essa sul piano decisionale, affinché la direttiva sia applicabile>> (par. 54).

Inoltre, le Conclusioni in esame riconoscono le difficoltà che, in termini operativi, può incontrare una corretta applicazione della deroga per le prestazioni *in house*, rilevando che

<<l'esistenza di un ente distinto è facile da concepire e da identificare, poiché basta accertare che l'operatore economico sia costituito sotto una forma giuridica diversa da quella dell'amministrazione aggiudicatrice. Per contro, non è semplice rendersi conto del grado di autonomia di cui l'ente dispone. La natura del controllo esercitato da un ente territoriale su un organismo giuridicamente distinto o il livello a partire dal quale si ha il diritto di considerare che quest'ultimo svolga la parte essenziale della sua attività con l'autorità pubblica da cui dipende, in particolare, possono suscitare gravi incertezze>> (par. 55).

Infine, sul piano operativo viene specificato come una relazione di controllo rilevante per la giurisprudenza *Teckal* debba essere oggetto di un accertamento concreto da svolgersi caso per caso sulla base di una pluralità di criteri astrattamente rilevanti.

Utili spunti per una corretta individuazione delle relazioni di controllo rilevanti per l'applicabilità della disciplina speciale delle prestazioni *in house* si rinvengono anche in una lettera di costituzione

¹⁷ Per la causa tedesca, iscritta al Ruolo della Corte con il numero C-26/03, è già disponibile l'estratto, pubblicato in G.U.C.E., con le questioni pregiudiziali poste dal giudice nazionale alla Corte di Giustizia. Quanto alla causa italiana [relativa ad una controversia tra il Consorzio Aziende Metano (Coname) il Comune di Cingia de' Botti e Padania Acque SpA], iscritta al Ruolo della Corte con il numero C-231/03, è invece disponibile – vista la più recente introduzione – la sola ordinanza di rinvio del TAR di Brescia

in mora complementare della Commissione europea al governo italiano¹⁸. Si tratta di un documento di particolare rilievo poiché rappresenta, allo stato, l'unico atto di portata ufficiale con cui l'istituzione comunitaria abbia preso posizione sulla questione che ci occupa.

In tale occasione la Commissione ha affermato che affinché sussista il tipo di controllo delineato dalla Corte nella giurisprudenza *Teckal*,

<<non è sufficiente il semplice esercizio degli strumenti di cui dispone il socio di maggioranza secondo le regole proprie del diritto societario. Il controllo contemplato dalla sentenza *Teckal* fa infatti riferimento ad un rapporto che determina, da parte dell'amministrazione controllante, un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, e che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo. In virtù di tale rapporto il soggetto partecipato, non possedendo alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione, si configura come un'entità distinta solo formalmente dall'amministrazione, ma che in concreto continua a costituire parte della stessa>>.

La Commissione conclude sul punto affermando che <<solo a tali condizioni si può ritenere che fra amministrazione ed aggiudicatario non sussista, agli effetti pratici, un rapporto di terzietà rilevante ai fini dell'applicazione delle regole comunitarie in materia di appalti pubblici>>.

2. il **destinatario del servizio**, ai fini della configurazione della fattispecie *in house*. Anche in tal caso, posta l'assenza di espresse pronunce della Corte di Giustizia, ovvero di specifici interventi della Commissione Europea, occorre rifarsi alle conclusioni dell'Avv. Generale della Corte di Giustizia che nella causa Arge (causa C-94/99) è giunto alle seguenti conclusioni:

<<Quando un ente opera prevalentemente presso l'autorità pubblica che lo controlla, il rapporto di proprietà che lega i due enti legittima le prestazioni di servizi che l'uno fornisce all'altro, come se si trattasse di un servizio interno che agisce per la sua istituzione. Di conseguenza, risulta giustificato che esso si sottragga agli obblighi della direttiva, in quanto questi ultimi sono dettati dall'intento di tutelare una concorrenza che, in tal caso, non ha più ragion d'essere.

È invece meno facile capire il fatto che, dotato di un aiuto pubblico, tale ente proponga servizi ad altri operatori o enti territoriali senza essere tenuto all'osservanza della normativa sugli appalti pubblici, pur agendo in tal caso in condizioni analoghe a quelle di un operatore economico tradizionale. La sua origine e la sua natura, entrambe di carattere pubblico, non sono sufficienti a distinguerlo dagli altri prestatori di servizi, dato che esso propone lo stesso tipo di servizi in un'analogia prospettiva commerciale>> (punti 76 e 77).

1.6 Linee guida ed ipotesi operative per individuazione del Soggetto Attuatore

Con riferimento a quanto precede e fermo restando che il ricorso al Soggetto Attuatore (SA) per affidamenti diretti costituisce, allo stato attuale, un'ipotesi del tutto eccezionale nel quadro della disciplina comunitaria degli appalti, la concreta verifica delle relazioni rilevanti rispetto alla individuazione e/o costituzione del Soggetto Attuatore potrebbe essere condotta a partire dal seguente schema di analisi.

Il primo piano di analisi dovrebbe condurre a verificare se le attività svolte dal SA si caratterizzino in chiave complementare ed accessoria rispetto all'azione generale delle Regioni, con riguardo, ad esempio, ai compiti istituzionali di sostegno al tessuto imprenditoriale di piccole e medie imprese.

¹⁸ Lettera del 26.06.2002, n. 1999/2184.

A tale proposito, tra le diverse ipotesi riscontrate si segnala la formula di cui all'art. 3 del DPR 9 febbraio 2001, n. 161 che, nel disciplinare i compiti dello Sportello Unico per l'Internazionalizzazione delle Attività Produttive, individua e puntualizza i contenuti dell'attività di assistenza e supporto in favore delle imprese interessate alle attività di internazionalizzazione in una prospettiva del tutto coerente con i compiti istituzionali delle Regioni.

In coerenza con la missione attribuita dalla legge al SA, il complesso di norme che ne regge il funzionamento dovrebbe garantire ai pubblici poteri, e segnatamente alla Regione interessata, penetranti prerogative in materia di indirizzo e direzione.

In tal senso, e ancora con riguardo al caso dello Sportello Unico per l'Internazionalizzazione, si rileva che già l'articolo 24, del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 143, nell'istituire presso il CIPE una Commissione permanente per il coordinamento e l'indirizzo strategico della politica commerciale con l'estero, prevedeva, al terzo comma, la costituzione e la diffusione territoriale di sportelli unici competenti sulla materia.

Nello stesso senso, la successiva delibera CIPE del 4 agosto 2000, ribadiva il raccordo degli Sportelli al circuito istituzionale delle amministrazioni competenti in materia di politica e commercio con l'estero.

Inoltre, l'art. 2 del DPR 9 febbraio 2001, n. 161 prevede, come è noto, che le modalità di organizzazione e funzionamento degli Sportelli siano definite in accordi da stipularsi tra Ministero del Commercio con l'Estero e ciascuna Regione.

Naturalmente, ai fini che rilevano in questa sede occorre poi accertare se, a fronte del quadro generale appena delineato, i singoli strumenti di disciplina dei rapporti tra le Regioni e i rispettivi Sportelli Unici, Convenzioni, statuti, ecc contengano previsioni idonee a confermare la potestà di indirizzo delle prime sui secondi.

In linea con quanto precede, anche le modalità di finanziamento delle attività del SA dovrebbero confermare la particolare intensità del legame con i poteri regionali. In altri termini, gli schemi di finanziamento previsti dalla normativa rilevante dovrebbero configurare un nesso di dipendenza economica del SA dall'apporto finanziario dei pubblici poteri.

Sul punto, e rimanendo al caso degli Sportelli Unici per l'Internazionalizzazione, si segnala che la disciplina positiva – cfr. in particolare delibera CIPE del 4 agosto 2000 – rinvia ad accordi di programma tra il Ministero del Commercio con l'Estero e le Regioni, con il coinvolgimento di Ice, Simest e Sace. Pertanto, anche per la verifica della sussistenza del requisito in parola, sarà necessario analizzare la concreta articolazione di tali accordi, con particolare riguardo alle relazioni finanziarie direttamente intercorrenti tra la singola Regione e il rispettivo Sportello.

Qualora poi il SA sia costituito in forma societaria, assumerà rilievo anche il requisito della composizione azionaria. In tal caso sarà necessario, in relazione alla struttura organizzativa della società, che l'assoluta maggioranza delle azioni rappresentative del capitale sociale siano direttamente sottoscritte dai pubblici poteri e, in particolare, dalla Regione interessata. Una tale configurazione dell'assetto azionario dovrebbe essere idonea a conferire un controllo assoluto della Regione rispetto alle delibere assembleari del SA, anche in relazione alle deliberazioni assembleari straordinarie. A conferma del carattere incondizionato delle prerogative di controllo dei pubblici poteri dovrebbe essere inoltre verificato che:

- l'eventuale quota residua di capitale sia distribuita in modo tale da rendere sostanzialmente impossibile ogni interferenza degli azionisti di minoranza rispetto ad un pieno esercizio delle prerogative di controllo del Regione nella gestione del SA;
- agli azionisti di minoranza non vengano riconosciute speciali prerogative in forza di disposizioni statutarie o patti di sindacato;

- la sussistenza di limitazioni statutarie quanto al trasferimento di azioni, e più in generale l'acquisto della qualità di socio.

È necessario, inoltre, che i meccanismi di nomina degli amministratori del SA, quali prefigurati dalla conferenti disposizioni di legge o regolamentari (ed all'occorrenza confermate dallo statuto e da eventuali patti parasociali), rispecchino le prerogative della Regione nei confronti del SA. Al riguardo, si rileva tra l'altro, che:

- la maggioranza assoluta degli amministratori deve essere espressione di una nomina della Regione;
- i meccanismi di funzionamento del consiglio di amministrazione, ai sensi delle conferenti disposizioni regolamentari, statutarie o di eventuali patti parasociali, devono garantire agli amministratori nominati dalla Regione poteri decisionali sostanzialmente incondizionati quanto agli atti di amministrazione ordinaria e straordinaria.

Si segnala, inoltre, che caratteristiche funzionali analoghe devono sussistere anche in relazione all'ipotesi di gestione di SA non istituiti in forma societaria. Sul punto appare utile tornare all'ipotesi degli Sportelli Unici.

Con particolare riguardo, ad esempio, allo Sportello Unico presente in Campania, occorrerebbe verificare, anche alla luce le modalità dell'accordo stipulato tra il Ministero del Commercio con l'Estero e la Regione Campania, se il Direttore dello Sportello detenga poteri gestionali sostanzialmente incondizionati e se, malgrado appaia nominato di comune intesa da Ministero e dalla Regione, il suo operato possa essere considerato diretta emanazione delle scelte politiche dell'amministrazione regionale. Nella stessa prospettiva, andrebbero inoltre verificate natura e poteri della figura del "coordinatore" introdotta, nel caso campano, con lo stesso accordo aggiuntivo che prevede l'istituzione della menzionata figura del direttore.

Si ricorda, da ultimo, che il complesso di caratteristiche funzionali e strutturali sopra richiamate non bastano, per rendere una eventuale procedura di affidamento diretto da parte della Regione interessata nei confronti di SA compatibile con la disciplina comunitaria. Giova infatti ribadire che, fatta salva la diversa ipotesi di cui all'art. 6 della direttiva 92/50, l'applicabilità del regime speciale di cui trattasi postula una seconda condizione: è necessario che il destinatario del servizio sia in genere la stessa Regione. In relazione a tale requisito, anche qualora il SA operi in adesione a precisi indirizzi e sulla base del controllo esercitato dalla Regione, ma rivolga la propria attività in favore di essenzialmente in favore di soggetti terzi, potrebbe risultare preclusa l'applicabilità dello speciale regime per le prestazioni in house. In tal caso risulterebbe pertanto necessario il ricorso a procedure ad evidenza pubblica.

Ciò posto e a condizione, pertanto, che le condizioni di legge siano soddisfatte, il ruolo assegnato al SA in relazione alla una complessiva strategia dell'amministrazione, dovrebbe configurare il SA come organismo strumentale all'azione dell'amministrazione che, da parte sua, indirizza le attività in relazione agli obiettivi strategici individuati. La connotazione sarebbe quindi di una struttura dedicata alla progettazione e al governo delle attività assegnate, in grado di esprimere le competenze necessarie per affrontare progetti complessi.

In tal senso:

- attraverso tale schema organizzativo si possono creare le condizioni strutturali necessarie per assicurare alla gestione dei notevoli vantaggi in termini del perseguimento di apprezzabili incrementi di efficienza misurabili con i parametri non solo della di riduzione dei costi ma anche dell'efficienza operativa e tecnica, soprattutto in relazione all'ottimizzazione della gestione dei servizi generali e di supporto;
- l'organismo, anche se organizzato nella forma di società di capitali, per sua natura persegue un fine in cui l'imprenditorialità non è fine a se stessa, ma si lega alla realizzazione di un interesse

pubblico: il sostegno alle regioni e agli enti locali per la realizzazione e la gestione di progetti integrati di sviluppo.

In ogni caso, l'opportunità della costituzione di soggetto collegato all'amministrazione locale dovrebbe essere valutata essenzialmente in termini di benefici operativi. In questa prospettiva sembrano sussistere una serie di motivazioni in favore di un'organizzazione del SA in forma societaria. Così, ad esempio:

- la flessibilità gestionale e la snellezza decisionale;
- la possibilità di ricorrere a forme nuove di indebitamento patrimoniale;
- la possibilità di utilizzare strumenti di *management* innovativi per le aziende pubbliche;
- il passaggio al diritto privato per quanto riguarda le forme di rapporto con i fornitori, la gestione del personale, la contabilità.

Grazie alla forma societaria, i rapporti con gli Enti Locali potrebbero essere regolati con convenzioni o patti parasociali, in modo da garantire la continuità di rapporto anche in caso di cambiamento di indirizzo da parte dell'amministrazione locale.

Ciò con particolare riguardo alle:

- attività di indirizzo programmazione e coordinamento;
- responsabilità della gestione operativa, del *marketing* e della qualità del servizio.

Da questa impostazione discende il carattere di struttura "snella" di SA, dotata di elevata professionalità e fortemente orientata a ricorrere al mercato per quanto attiene alle fasi realizzative dei progetti, così da massimizzare i benefici economici ottenibili dalla più ampia attivazione di meccanismi di libera e trasparente concorrenza, nel rispetto dei livelli di servizio richiesti dall'amministrazione.

Gli obiettivi aziendali, infatti, possono essere sintetizzati come segue:

- **internalizzare** le conoscenze di alto livello su organizzazione, processi e sistemi informativi dell'amministrazione;
- **esternalizzare** per quanto possibile le fasi realizzative dei progetti attraverso un ampio ricorso al mercato, nel rispetto delle regole nazionali e comunitarie;
- **promuovere** l'innovazione e il cambiamento nell'amministrazione attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione.

Per quanto riguarda il posizionamento nei confronti dell'amministrazione e del mercato occorre considerare che il SA potrebbe essere configurato come un organismo avente le seguenti caratteristiche:

- a struttura societaria con unica ed esclusiva funzione di servizio per la regione, che opera secondo indirizzi strategici stabiliti dall'amministrazione;
- a struttura soggetta ad un controllo specifico da parte dell'amministrazione regionale, sia sotto il profilo civilistico-societario, attraverso l'esercizio dei diritti tipici dell'azionista, sia sotto quello amministrativo-gestionale, attraverso gli obblighi imposti innanzitutto dalla normativa di riferimento;
- a struttura configurabile quale "amministrazione aggiudicatrice", anche ai sensi della normativa nazionale e comunitaria di riferimento in materia di appalti pubblici e di servizi costituendo uno strumento per facilitare la partecipazione di più imprese, procedure di gara per l'affidamento delle forniture di beni e servizi.

Infine, pur essendo una società per azioni di diritto privato, la missione del SA travalicherebbe ampiamente gli obiettivi tipici di una struttura economica privata, puntando piuttosto al

perseguimento dell'interesse generale. La sua missione sarebbe di mettere a disposizione dell'amministrazione le capacità umane e professionali di cui dispone per agevolarne il progresso e l'efficienza, rendendo disponibili, tra l'altro, elevate capacità consulenziali, di *project management* e di servizio così da fornire la massima collaborazione alle strutture dell'amministrazione interessata nell'individuazione delle linee strategiche di sviluppo e delle aree di intervento.

Di conseguenza, diversamente da quanto accade per le aziende che operano sul mercato dove il principale parametro di misurazione del tasso di efficienza raggiunto nell'utilizzo delle risorse produttive è costituito dal profitto, il SA misurerebbe la propria efficienza dal contributo che è in grado di offrire all'amministrazione nell'ottimizzazione dei processi rilevanti.

Capitolo 2

Interventi a sostegno dell'internazionalizzazione delle Pmi meridionali: analisi e suggerimenti

2. Premessa

Il presente capitolo intende illustrare alcune proposte di interventi pubblici miranti a rendere più efficace il sostegno regionale all'internazionalizzazione delle Pmi meridionali.

A scopo meramente illustrativo le proposte di intervento sono state suddivise in tre macro classi o tipologie:

- interventi a sostegno della formazione, informazione e assistenza alle imprese
- interventi a sostegno alle attività promozionali e all'associazionismo fra imprese
- interventi assicurativi e finanziari a sostegno dell'internazionalizzazione

Tali proposte contengono indicazioni circa le diverse metodologie di implementazione adottabili dalle amministrazioni regionali. Inoltre, al fine di rendere più concreta e agevole la lettura degli interventi, alcune proposte sono state schematizzate in "Schede di Misura" riportate nell'Allegato.

2.1 Presupposti per una efficace politica di promozione dell'internazionalizzazione delle Pmi meridionali

In primo luogo, è necessario sottolineare che spesso, anzi troppo spesso, il *policy maker* regionale ritiene che l'internazionalizzazione sia rappresentata esclusivamente dall'esportazione. Tale opinione è profondamente errone e può comportare uno scarso ritorno degli investimenti delle Pmi sui mercati internazionali. In tal senso, è necessario che ogni intervento di questo tipo preveda diverse attività che, pur valorizzando il supporto all'esportazione, non si limitino solo a questa modalità. Occorre anche sottolineare che l'esportazione, spesso, rappresenta il frutto di una strategia "opportunistica" da parte dell'impresa. Essa viene vista come l'opportunità di cogliere vantaggi economici e/o occasioni di affari che il mercato offre di per sé, senza che l'internazionalizzazione sia veramente percepita come una strategia di fondo e costante nel tempo.

Uno dei principali problemi del piccolo e medio imprenditore italiano, meridionale in particolare, è il limitato (o non sufficiente) patrimonio di conoscenze (sapere) e competenze (saper fare) di cui dispone. Tale mancanza può essere colmata, almeno in parte, ricorrendo a strutture, pubbliche e private, operanti a livello nazionale e locale (si pensi, tra le altre, alle CCIAA, associazioni di categoria, Ice, Sace, Simest, agenzie di sviluppo locale, finanziarie regionali, enti fiera, agenzie speciali delle CCIAA).

Spesso, però, l'imprenditore non ha chiaro chi possa fornirgli le informazioni e le conoscenze di cui necessita ed è "frastornato" dalla miriade di messaggi che riceve dai diversi potenziali interlocutori. A motivo di ciò, un'efficace politica di promozione dell'internazionalizzazione delle Pmi meridionali passa necessariamente per la predisposizione di un attore unico di primo riferimento per la formazione, l'informazione e l'assistenza tecnica alle Pmi sull'internazionalizzazione.

Data la limitatezza del patrimonio conoscitivo di molta parte delle imprese di piccole e medie dimensioni del Mezzogiorno, la **formazione** diviene uno strumento fondamentale di supporto all'internazionalizzazione di dette realtà imprenditoriali. Spesso, infatti, l'espansione sui mercati esteri è resa impossibile dalla mancanza di personale in grado di comunicare in maniera accettabile con interlocutori esteri. A tal fine sarebbe utile destinare una parte significativa dei fondi pubblici (comunitari e nazionali) per la **formazione di figure professionali specificatamente orientate all'internazionalizzazione.**

Inoltre, le politiche di promozione dell'internazionalizzazione delle Pmi meridionali devono tener presente lo stretto legame che sussiste tra espansione sui mercati esteri e **innovazione tecnologica.** Sempre più frequentemente, infatti, il successo commerciale all'estero si baserà sulla capacità di offrire prodotti specificatamente *customer oriented* per le esigenze del cliente locale (si pensi, ad esempio, al comparto delle macchine utensili). Di conseguenza, è necessario che le imprese non si limitino a

proporre sui mercati esteri i prodotti pensati per quello locale, ma operino in modo che questi ultimi risultino in sintonia con le esigenze tecniche e commerciali del cliente oltre confine.

Da ultimo, particolare attenzione deve essere riservata alle modalità di selezione e di utilizzazione delle richieste di sostegno pubblico, che dovranno essere vagliate da personale specificatamente preparato alla valutazione di fattibilità tecnico-economica di un progetto di internazionalizzazione.

2.2 Proposte di interventi regionali per l'Internazionalizzazione delle Pmi

2.2.1 Interventi a sostegno della formazione, informazione e assistenza alle imprese

Nell'individuazione di interventi innovativi¹⁹, in grado di promuovere e sostenere i vari processi di internazionalizzazione delle Pmi, si sono tenuti, nei mesi di febbraio e marzo 2003, incontri di verifica e approfondimento con gli amministratori regionali e con gli operatori socio-economici coinvolti nel processo di internazionalizzazione delle imprese di ciascuna delle Regioni italiane in Obiettivo 1. I risultati di detti incontri se, da un lato, hanno confermato le principali "criticità" esistenti per le Pmi meridionali che vogliono aprirsi ai mercati esteri (ad esemplio necessità di servizi reali adeguati, di un sistema di garanzie sussidiarie o integrative per poter accedere ai finanziamenti nazionali di sostegno all'internazionalizzazione, ecc.), dall'altro, hanno portato a constatare che, nello stabilire l'ordine di priorità delle misure di sostegno dell'internazionalizzazione delle stesse Pmi, occorre tenere conto, innanzitutto, della forte richiesta di formazione ed informazione che viene dagli stessi imprenditori.

I passi successivi per una mirata politica di internazionalizzazione delle Pmi locali, consistono nel prevedere un **miglioramento della presenza sui mercati esteri** (fiere, missioni, studi di settore e ricerche di mercato, studi di fattibilità, ecc.), e uno stimolo alla creazione di **associazioni fra imprese strumentali per affrontare progetti strategici di internazionalizzazione su determinati mercati esteri** (consorzi per l'*export*, associazioni temporanee di imprese, ecc.). Le agevolazioni pubbliche, finanziarie ed assicurative, peraltro, pur riguardando attualmente un numero ristretto di Pmi meridionali, sono tuttavia necessarie per consentire alle stesse imprese di progredire nel processo di internazionalizzazione, con una presenza stabile sui mercati esteri in termini di esportazioni, di strutture commerciali, di investimenti produttivi.

Inoltre, come emerso dagli incontri con gli amministratori regionali, le misure di incentivazione previste da ciascuna Regione, pur valide singolarmente, non fanno parte di un disegno organico che tenga conto di tutte le esigenze delle imprese minori che si vogliono internazionalizzare. Conseguentemente, da parte delle stesse Regioni, non viene sfruttata totalmente la possibilità di prevedere misure per il sostegno all'internazionalizzazione con le intensità di aiuto consentite dalla normativa UE, limitandosi spesso a prevedere misure *de minimis* non soggette all'obbligo di notifica.

In ogni modo, l'incontro e il confronto con i diversi interlocutori a livello regionale, ha consentito di aver un quadro più preciso dello stato di "internazionalizzazione" e delle reali esigenze delle Pmi meridionali, la cui soddisfazione può permettere di superare le attuali barriere fisiche e culturali che non consentono alle stesse di sfruttare completamente i vantaggi del mercato globale.

Nelle Regioni Obiettivo 1, la maggioranza delle Pmi è ancora carente di un'adeguata competenza manageriale e di una capacità imprenditoriale in grado di comprendere il mutevole scenario

¹⁹ L'espressione è già stata definita nel capitolo 4.

²² Decreto Legislativo n.143/1998, art. 24, attuato per ultimo attraverso la Delibera CIPE n.91 del 25 giugno 2000, chiudendo così l'iter normativo per il definitivo avvio degli sportelli regionali per l'internazionalizzazione.

internazionale in termini di prodotti, concorrenti, mercati, risorse (umane, tecniche, finanziarie). L'approccio ai mercati esteri, infatti, costringe le imprese minori a superare una serie di ostacoli all'ingresso e all'espansione dei propri prodotti, che non sempre consentono al *manager*-imprenditore di cogliere le migliori opportunità del mercato.

D'altra parte l'innalzamento del livello competitivo richiede necessariamente la disponibilità di un sistema culturale e logistico, a livello regionale, capace di sostenere lo sforzo delle imprese che vogliono perseguire strategie di internazionalizzazione. Pertanto, un passaggio obbligato per le Autorità regionali che intendono **favorire l'orientamento internazionale dell'impresa**, è quello di far sviluppare le capacità, le competenze e le professionalità interne delle singole imprese nonché le **forme di associazionismo** e di **collaborazione** tra le stesse.

Un secondo passo, altrettanto opportuno a supporto delle piccole imprese, che in genere non sono in grado di costituire al loro interno strutture specializzate nel settore dell'internazionalizzazione, è quello di **migliorare sensibilmente quantità e qualità dei servizi reali a supporto dei percorsi di internazionalizzazione**.

Conseguentemente occorrerebbe:

- **incentivare i processi di formazione ad una cultura aziendale per l'internazionalizzazione**, essendo questa la prima fonte del vantaggio competitivo;
- **puntare a sviluppare soggetti e strutture in grado di fornire, con efficienza e professionalità adeguate, mirati servizi reali per l'internazionalizzazione**, al fine di superare il divario tra una domanda di servizi eccessivamente differenziata ed una offerta che non è in grado di fornire risposte adeguate alle istanze aziendali;
- **consentire alle Pmi un facile accesso a servizi strategici, informativi, formativi, finanziari, logistici**, ecc, efficaci e tali da colmare i *gap* conoscitivi rispetto alle imprese concorrenti sui mercati esteri.

Ciò premesso, è necessario, innanzitutto, ramificare sul territorio regionale strutture pubbliche e private di assistenza, sia per creare un canale informativo e formativo a favore delle imprese di minori dimensioni, sia per trarre indicazioni programmatiche dalle richieste delle imprese stesse (sportelli, antenne, osservatori). Questo consentirebbe di migliorare e integrare, ove necessario, l'intervento pubblico realizzando così un'autentica partecipazione del sistema imprenditoriale alla formulazione degli strumenti e degli obiettivi di politica industriale locale per l'estero.

La limitata presenza di grandi imprese e, per contro, l'esistenza di un elevato numero di imprese di piccole dimensioni, caratterizzate frequentemente da produzioni e specializzazioni di nicchia, spesso articolate territorialmente in proto distretti industriali, sorti spontaneamente e diventati nel tempo dei meri poli aggreganti di attività industriali e artigianali, rende opportuna un'assistenza specifica volta a "cucire su misura" la migliore combinazione di servizi e soluzioni finanziarie di supporto per l'internazionalizzazione.

Questo tipo di assistenza (formazione, informazione ed orientamento) strettamente collegata al territorio deve necessariamente trovare i suoi naturali promotori nelle istituzioni regionali e locali quali principali attori di sviluppo locale.

Nel campo delle politiche volte a favorire l'internazionalizzazione delle imprese, quindi, un ruolo primario deve essere svolto dalle Regioni, sia in termini di programmazione degli interventi, sia in termini di supporto finanziario e progettuale verso le iniziative delle imprese. Questo ruolo può essere svolto in primo luogo attraverso lo SPortello unico Regionale per l'INTernazionalizzazione (SPRINT), strutture costituite tra il Ministero delle Attività Produttive e le Regioni ormai presenti nelle Regioni Obiettivo 1.

Gli SPRINT, immaginati dal legislatore²² come un unico "contenitore" per favorire domanda e offerta di servizi alle imprese, possono svolgere una funzione chiave nel sistema di sostegno regionale

all'internazionalizzazione nel settore dell'informazione e dell'assistenza all'utilizzo degli strumenti promozionali, finanziari ed assicurativi, nazionali.

Tali Sportelli che prevedono a fianco delle Regioni la presenza delle Camere di Commercio, Ice, Simest e Sace, rappresentano il punto di riferimento unico (*One Stop Shop*), a cui l'imprenditore può rivolgersi per avere tutte le prime informazioni necessarie per orientarsi tra le diverse opportunità esistenti in materia di promozione, assicurazione e finanziamenti necessari all'approccio ai mercati esteri.

Lo Sportello regionale (possibilmente strutturato in diversi *front-desk* diffusi sul territorio) dovrebbe essere strutturato in modo da fornire un **primo livello di assistenza alle imprese**, di tipo informativo, sugli strumenti disponibili e una consulenza orientativa sulle tipologie di intervento finanziario pubblico più adeguate a supportare una determinata iniziativa presentata dalla singola impresa.

Questa attività, potrà avere i suoi massimi effetti verso quelle Pmi che hanno già avuto esperienze sui mercati esteri. Tali imprese, infatti, sono autonomamente in grado di selezionare e valutare al meglio le informazioni rilevanti per usufruire degli strumenti finanziari ed assicurativi offerti dal sistema..

All'attività degli Sportelli si dovrebbe, tuttavia, affiancare, per aumentarne gli effetti e l'efficacia di azione verso le imprese, un **esteso e capillare sistema di tutoraggio** (attraverso esperti tematici) differenziando così l'azione sulle diverse tipologie di imprese da assistere. Questo **secondo livello di assistenza pubblica alle imprese**, più capillare e approfondito, prevede la presenza di un *tutor* con il compito di interfaccia tra le strutture istituzionali regionali, che forniscono informazioni e strumenti finanziari pubblici di sostegno, e l'impresa utente-destinataria. Il *tutor* svolge una funzione di consulenza specialistica-professionale, soprattutto in campo economico-finanziario, così da affiancare l'impresa nel definire il proprio progetto strategico di intervento/investimento, valutando le opportunità di sviluppo sui mercati internazionali di interesse, elaborando il piano industriale e individuando le iniziative da realizzare.

Il "tutoraggio" potrebbe essere attuato dall'amministrazione regionale nelle seguenti forme alternative:

- a. costituzione di una società di servizi *ad hoc* ad elevato contenuto professionale, a maggioranza pubblica, dove la Regione detiene il controllo amministrativo e direzionale – soluzione *in house*,
- b. attivazione di risorse umane qualificate e selezionate da un elenco pubblico di esperti tematici promosso dalla stessa Regione al quale potrebbero fare riferimento gli enti pubblici di sviluppo locale
- c. selezione, con bando pubblico, di un elenco di società o organizzazioni specializzate in servizi reali per l'internazionalizzazione che, convenzionate con la Regione, forniscano alle imprese i servizi richiesti.

In conclusione, le misure che le Regioni Obiettivo 1 potrebbero adottare nel settore della **formazione, informazione e assistenza** per l'internazionalizzazione delle imprese, sono le seguenti:

1) **Interventi in formazione della cultura d'internazionalizzazione di impresa:**

- 1.a) **Formazione generale:** promuovere e finanziare corsi di formazione tecnica superiore (IFTS) o specializzazione post-laurea, organizzati da associazioni di enti, privati e pubblici, di comprovata esperienza sia nel settore della formazione superiore ed universitaria sia dell'internazionalizzazione delle imprese (aiuti regionali alla formazione).
- 1.b) **Formazione specifica:** promuovere e finanziare corsi specialistici diretti agli imprenditori e/o loro collaboratori, organizzati e gestiti da società specializzate nel settore della consulenza internazionale alle imprese (aiuti regionali alla formazione).

2) **Informazione:**

- 2.a) assicurare la continuità del sostegno finanziario al funzionamento dello Sportello Regionale per l'Internazionalizzazione (sia a livello centrale che decentrato),
- 2.b) assicurare, altresì, allo Sportello il sostegno organizzativo con la presenza di strutture fisiche e adeguate competenze professionali e tecniche, in modo diffuso e capillare su tutto il territorio regionale.

3) Assistenza e consulenza specialistica (vedi anche Scheda di Misura I in allegato)²³:

Le modalità di implementazione possono essere le seguenti:

- Soluzione *in house*:
 - procedere a realizzare un elenco pubblico di esperti tematici (*roster* esperti) eventualmente formati nei corsi finanziati dalla Regione (corsi post-laurea specialistici), promovendo così la nascita di professionalità specialistiche in loco e un futuro mercato dei servizi reali all'internazionalizzazione;
 - individuare l'ente o gli enti pubblici o a maggioranza pubblica, (nei quali la Regione detiene il controllo amministrativo-direzionale) quale struttura operativa per la gestione degli esperti tematici.
- Soluzione attraverso appalto di servizi:
 - selezionare, tramite bando pubblico, un elenco di società specializzate, da convenzionare per la fornitura di servizi reali alle imprese locali.

I servizi da divulgare e fornire alle imprese, in cofinanziamento attraverso un regime di aiuti regionali alle Pmi, nelle diverse fasi di approccio ai mercati possono essere ad esempio:

- la consulenza per la creazione dell'ufficio *export* all'interno delle aziende,
- l'assistenza nei contatti con *buyer* e committenti internazionali;
- l'assistenza nella partecipazione a gare internazionali d'appalto;
- l'assistenza nella predisposizione di studi di fattibilità tecnico-economica per investimenti all'estero;
- l'assistenza per la costituzione di società all'estero;
- la predisposizione di progetti di investimento (piani industriali o progetti strategici) per richiedere alle varie istituzioni, regionali, nazionali ed internazionali, o avanti a soggetti specializzati privati (*merchant banks*) un supporto finanziario;
- l'assistenza alla presentazione, negoziazione e rendicontazione, avanti alle istituzioni, regionali, nazionali ed internazionali o avanti a soggetti specializzati privati (*merchant banks*), di richieste di interventi finanziari;
- la ricerca e la selezione di opportunità di affari e/o di *partner* all'estero (*business scouting*).

2.2.2 Interventi a sostegno all'associazionismo fra imprese e delle attività promozionali

²³ Per la predisposizione di interventi cofinanziati in tema di servizi reali, vedesi: La gestione e la rendicontazione degli interventi cofinanziati di agevolazione di servizi reali, Ministero dell'Industria e IPI, 2000.

L'individuazione di strumenti utili ad incentivare le attività promozionali all'estero e la promozione dell'associazionismo fra imprese per aggregare l'offerta delle Pmi sono interventi fortemente richiesti dalle associazioni degli imprenditori.

A tal fine potrebbero essere promosse le seguenti azioni:

1) Sostegno alle attività consortili

Oltre a sostenere la promozione commerciale all'estero delle Pmi, garantendo l'operatività a livello regionale, con adeguata disponibilità di fondi pubblici, della legge n.83 del 1989, si suggerisce di :

- ridurre il numero minimo di imprese che devono costituire il consorzio (attualmente sono richieste almeno 5 imprese per i consorzi costituiti nelle Regioni Obiettivo 1) e che non fanno parte dello stesso gruppo societario (secondo la definizione data dalla normativa fiscale vigente);
- prevedere una premialità in caso di aggregazione di più aziende di filiera
- agevolare la creazione di consorzi fra Pmi dedicati anche solo alla partecipazione fieristica all'estero (possibilità);
- prevedere premialità, legate all'incremento del fatturato *export* delle imprese consorziate, negli ultimi 3 esercizi contabili annuali;
- prevedere premialità per i consorzi *export* che risultino essersi maggiormente impegnati nell'internazionalizzazione delle imprese associate;
- prevedere premialità per quei progetti diretti a mercati esteri indicati come prioritari per l'azione pubblica regionale.

2) Sostegno alla penetrazione in mercati esteri

Agevolare la partecipazione a fiere internazionali (in Italia e all'estero) e missioni all'estero sia come singola impresa sia come consorzio o associazione delle stesse.

In questi casi, potrebbe essere prevista la concessione di un contributo, anche in *de minimis* (se non rientrante in un progetto più ampio di investimenti specifici), a fondo perduto per le spese rendicontate relative, tra l'altro, al viaggio, alla locazione e all'allestimento degli stand e spazi espositivi.

3) Promozione di programmi annuali con proiezione triennale di attività promozionali per la penetrazione di mercati esteri

Programmare ed incentivare progetti organici di promozione settoriale, di comparti e filiere, significativi per il sistema produttivo regionale, su indicazione delle parti economiche e sociali coinvolte nel partenariato sull'internazionalizzazione della regione (osservatorio regionale, tavolo di concertazione, cabina di regia regionale, ecc.). Per le azioni di sistema potrebbe essere previsto un contributo regionale.

4) Sostegno a programmi di *marketing* internazionale (vedi anche Scheda di Misura II in allegato)

Come è noto, a livello nazionale, la legge n. 394 del 1981, prevede un finanziamento agevolato, a basso tasso di interesse, su *Programmi di penetrazione commerciale in paesi extra UE* per costituire strutture commerciali permanenti nei mercati di sbocco dell'impresa richiedente e favorire così il consolidamento di una presenza stabile nel mercato, in luogo di una presenza precaria ed episodica. Questa legge, negli oltre 20 anni di operatività, ha avuto un grosso successo sulle imprese del Centro-Nord Italia, mentre le imprese del Sud del Paese hanno cominciato a conoscerla e utilizzarla solo di recente.

Tuttavia, le imprese minori, specie nel primo approccio ai mercati esteri, non sono sempre in grado di sostenere, in termini organizzativi e finanziari, la costituzione e la gestione di strutture fisse, mentre sono sicuramente in grado di sviluppare “Programmi di *marketing* all'estero” che prevedano studi di mercato, missioni nelle aree di interesse, dimostrazioni, incontri promozionali, partecipazione alle fiere locali, pubblicità (*mass media*, materiale pubblicitario e sponsorizzazioni), ecc.

Le Regioni potrebbero, quindi, sostenere questo tipo di programmi, prevedendo la concessione di contributi, in conto capitale, per la realizzazione di progetti di durata biennale, o triennale, volti a promuovere il marchio e i prodotti di imprese locali in Paesi extra-europei, senza che i progetti stessi prevedano necessariamente la creazione di strutture fisse (incentivare i piani di marketing internazionale).

La valutazione dei piani sarebbe svolta direttamente dalla Regione (ad esempio attraverso esperti selezionati da un elenco pubblico - *roster*) o tramite un ente attuatore (ente *in house* o soggetto privato selezionato tramite gara pubblica per la gestione dell'azione regionale specifica).

2.2.3 Interventi assicurativi e finanziari

a sostegno dell'internazionalizzazione

1. Assicurazione dei rischi del credito all'*export* (vedi anche Scheda di Misura III in allegato)

Per consentire il finanziamento delle esportazioni, assume fondamentale importanza la possibilità per l'impresa o per la banca finanziatrice di potersi garantire dai rischi di insolvenza dell'acquirente estero, per motivi commerciali o politici.

Com'è noto, in questo settore opera, sotto la vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Sace, Istituto pubblico per i servizi Assicurativi del Commercio Estero, con autonomia patrimoniale e di gestione.

Contesto di riferimento

Le coperture assicurative che la Sace può rilasciare riguardano, non solo le esportazioni concesse con dilazioni di pagamento a “medio termine”, cioè pari o superiori a 24 mesi, ma anche quelle cosiddette “a breve termine” con periodi di rimborso inferiori ai 24 mesi.

1.a Copertura dei rischi a breve termine

La maggior parte delle esportazioni delle Pmi meridionali riguarda beni di consumo che normalmente vengono venduti con dilazioni di pagamento a breve termine.

Tuttavia, nel settore dell'assicurazione dei crediti a breve termine, la Sace deve rispettare le direttive stabilite in sede comunitaria che le vietano, in quanto Ente pubblico operante con la garanzia dello Stato, di rilasciare polizze assicurative per la copertura dei rischi legati all'esportazione di beni e servizi “a breve termine” nell'ambito dei paesi OCSE.

La materia del supporto pubblico, fornito agli esportatori dell'Unione Europea nel campo dell'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine, è disciplinata dalla *Comunicazione della Commissione CE n.97C 281/03*²⁴, che, al fine di evitare distorsioni di concorrenza a danno delle imprese assicuratrici private, ha vietato (a partire dal gennaio 1998) l'intervento assicurativo, da parte di istituzioni pubbliche, per l'assicurazione dei crediti all'esportazione a breve termine (BT), a fronte dei “rischi assicurabili sul mercato”.

²⁴ Va ricordato che siffatta Comunicazione è stata di recente sostituita dalla Comunicazione CE del 2 agosto 2001 (cfr. *supra*, Cap. 3).

Si intende per “rischi commerciali” quelli inerenti a debitori non pubblici operanti nell’area UE e in diversi paesi appartenenti all’OCSE²⁵. La *Comunicazione CE 97/C 281/03* prevede che tale divieto non si applichi a quelle Istituzioni pubbliche che operino con contabilità separata e si assoggettino alle medesime condizioni prescritte per le imprese private. La Sace, a differenza di altre istituzioni europee, decise di non superare il divieto e, quindi, a partire dal 1998 gli esportatori italiani non possono più ricorrervi per la copertura dei rischi commerciali, a fronte di esportazioni a breve termine effettuate verso quei Paesi indicati dalla normativa comunitaria.

La mancata operatività della Sace verso questi paesi (e che costituiscono i principali mercati di sbocco delle Pmi italiane) è di grave nocimento per l’imprenditoria italiana. Infatti, le condizioni delle polizze offerte dalle Compagnie private, che ricercano lecitamente il profitto, sono mediamente superiori a quelle della Sace, mentre le Banche che devono finanziare le esportazioni lo fanno ma a condizioni più onerose, dovendo tenere conto dei rischi derivanti sia dall’eventuale insolvenza degli acquirenti che dell’eventuale fragilità patrimoniale delle imprese clienti.

Tale situazione, fortemente pregiudizievole per le nostre Pmi, lo è ancora di più per quelle meridionali. Infatti, se nel Centro-Nord del nostro Paese esiste un numero sufficiente di Compagnie di assicurazione in grado di rilasciare, a condizioni “concorrenziali”, polizze assicurative a copertura dei rischi commerciali legati alle esportazioni a breve termine, ciò non è riscontrabile nel Sud Italia, dove tale presenza è molto scarsa e non in grado di assicurare, a prezzi competitivi, la necessaria operatività a favore delle Pmi meridionali.

Ciò premesso, si sottolinea che la citata *Comunicazione CE 97/C 281/03* contempla una deroga al divieto di coprire i “rischi assicurabili sul mercato” da parte degli assicuratori pubblici, prevedendo la possibilità da parte di uno Stato membro di ricorrere ad una “clausola di salvaguardia” in presenza di rischi temporaneamente non assicurabili sul mercato. Il punto 4 di detta Comunicazione, stabilisce, infatti, che se «la copertura per i rischi del credito all’esportazione può risultare temporaneamente indisponibile, per insufficiente capacità assicurativa o riassicurativa, presso gli assicuratori privati», i «rischi sono considerati temporaneamente non assicurabili sul mercato e quindi possono essere assunti da un assicuratore pubblico» (come la Sace). La *Comunicazione CE 97/C 281/03*, nello stabilire che lo Stato che intende ricorrere a tale deroga debba notificare la decisione “immediatamente” alla Commissione, raccomanda che, nella misura del possibile, l’assicuratore pubblico allinei i premi da applicare, ai tassi praticati altrove dagli assicuratori privati per lo stesso tipo di rischio.

La possibilità di ricorrere alla Sace per l’assicurazione dei rischi commerciali derivanti dalle esportazioni a breve termine, vista anche la scarsa presenza nel Sud Italia di assicuratori privati e in grado di offrire tale assicurazione a prezzi concorrenziali è particolarmente importante per le imprese delle Regioni Obiettivo 1, la cui clientela, come si è detto, è prevalentemente ubicata in paesi UE ed OCSE, .

Sarebbe dunque opportuno che le Regioni Obiettivo 1 avanzassero specifica richiesta alla Sace, anche se la notifica alla Commissione Europea della “clausola di salvaguardia” spetta allo Stato italiano.

1.b Polizza per il Capitale circolante

Il nostro sistema di sostegno all’*export* non prevede strumenti agevolativi volti a facilitare, in generale, l’approvvigionamento e il pagamento di materie prime necessarie a produrre beni e fornire servizi destinati all’esportazione. Sarebbe invece di notevole importanza per le Pmi meridionali, che necessitano di fondi per acquistare e produrre beni e servizi che vengono poi esportati, poter contare su una polizza assicurativa pubblica che garantisca i crediti concessi dalle banche per l’approvvigionamento delle forniture (acquisto di materie prime e prodotti semilavorati per produrre beni finiti destinati all’*export*; lavoro e costi generali per produrre beni e servizi destinati

²⁵ Solamente a quelli appartenenti alla I° categoria di rischio.

all'*export*, garantire lettere di credito o altre garanzie per pagamenti su estero, finanziare crediti che gli esportatori vantano verso la clientela estera).

Una polizza di questo tipo che ad esempio esiste negli USA dove è gestita dall'*Eximbank*, potrebbe essere attivata direttamente dalla Sace senza procedere necessariamente a modifiche normative.

Si sottolinea, inoltre, che la Sace potrebbe migliorare la propria operatività nelle Regioni meridionali se potesse contare sulla possibilità di “riassicurarsi” con altre Compagnie private e/o con Fondi regionali creati *ad hoc* per la condivisione dei rischi derivanti dalle esportazioni. Ciò consentirebbe alle imprese di ottenere più facilmente fidi o anticipazioni dalle Banche per le proprie necessità finanziarie legate all'internazionalizzazione.

Riassumendo, nel campo dell'assicurazione dei crediti all'esportazione a favore delle imprese meridionali potrebbero essere adottate le seguenti azioni.

Da parte di Sace :

- **attivazione della clausola di salvaguardia**, prevista nella *Comunicazione UE n. 97C 281/03*, per consentirne l'operatività nelle Regioni meridionali a copertura dei rischi legati ad esportazioni nei Paesi OCSE di 1° categoria, con pagamento a breve termine;
- **attivazione** (con l'eventuale coinvolgimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero delle Attività Produttive) della cosiddetta **Polizza per il “Capitale circolante”** per garantire i finanziamenti concessi dalla Banche ed eventualmente da altre Istituzioni finanziarie per l'acquisto e la produzione di beni e servizi che vengono successivamente esportati.

Da parte delle Regioni Obiettivo 1:

- **costituzione di un Fondo regionale** per la condivisione con Sace, ed eventualmente con altro Istituto assicurativo privato o pubblico, del rischio commerciale e politico legato ad esportazioni con pagamento a breve o a medio termine, sia ai fini dello smobilizzo dei crediti derivanti dalle esportazioni sia della concessione di finanziamenti alle imprese esportatrici.
- **sottoscrizione di Convenzioni** tra la Regione, la Sace e gli Istituti assicurativi e bancari al fine di gestire *in loco* un *front-office* operativo a favore degli imprenditori meridionali.

2) **Garanzie integrative per favorire la concessione di finanziamenti a sostegno dell'internazionalizzazione** (vedi anche Scheda di Misura IV in allegato)

Il problema delle risorse finanziarie necessarie allo sviluppo delle imprese e in particolare a sostegno di progetti di internazionalizzazione, è estremamente sentito dalle Pmi meridionali che, per far fronte alle proprie esigenze, devono far ricorso al sistema bancario.

Le banche, infatti, possono intervenire a favore delle imprese:

- **direttamente**, sia finanziando le esportazioni a pagamento differito sia la quota parte del capitale di rischio per la creazione o l'acquisizione di imprese all'estero;
- **indirettamente**, concedendo fidejussioni o altre forme di garanzia a fronte della concessione da parte della Simest di finanziamenti agevolati (come ad esempio quelli per i Programmi di penetrazione commerciale), o dell'acquisizione sempre della stessa Simest di quote di minoranza in imprese estere.

Tuttavia l'accesso al credito e alle garanzie bancarie da parte delle Pmi che operano nelle regioni Obiettivo 1, già di per sé difficile, ha assunto di recente connotati ancor meno favorevoli rispetto al passato. In particolare, lo specifico problema del finanziamento dell'internazionalizzazione delle Pmi, specie per quanto riguarda gli investimenti all'estero (IDE),

presenta ulteriori aspetti di criticità legati sia alla difficoltà di valutazione del rischio da parte delle stesse banche, specie a livello periferico, su investimenti fisicamente lontani, sia alla soluzione del problema delle garanzie richieste dalle stesse banche.

Il vincolo finanziario, quindi, rende assai difficile una internazionalizzazione strategica delle imprese di piccola dimensione.

Come è noto la UE suggerisce in questi casi di ricorrere a strumenti di “ingegneria finanziaria”, in grado di contribuire a risolvere i problemi di accesso alle risorse finanziarie descritte. Tra questi strumenti, oltre ai fondi di *venture capital*, di cui si dirà in seguito, vi sono i “Fondi di garanzia per i finanziamenti a medio termine”.

A questo riguardo nel nostro Paese esistono: un Fondo di garanzia nazionale per le Pmi gestito dal Mediocredito Centrale (MCC), alcuni Fondi di garanzia costituiti a livello regionale, e infine, alcuni Fondi locali gestiti dalle Camere di Commercio e/o dai Consorzi di garanzia collettiva fidi (Confidi).

Tuttavia occorre notare che il Fondo gestito da MCC può intervenire a garanzia dei finanziamenti a medio termine concessi dal sistema bancario e destinati a finanziare gli investimenti all'estero (ad esempio Legge n. 100/90) ma non può garantire i finanziamenti concessi direttamente da Simest a valere su Fondi pubblici (vedi, Legge n.394/81, D.Lgs. 143/98). Sarebbe quindi opportuno che l'operatività dei citati Fondi di garanzia regionali, costituiti o costituendi, venisse estesa a garantire anche i finanziamenti per l'internazionalizzazione delle imprese. Tale estensione dovrebbe essere prevista nelle regioni meridionali, anche per l'attività svolta dai Confidi. A favore di questi ultimi, peraltro, le Regioni potrebbero destinare un adeguato sostegno finanziario per consentirne una più ampia operatività.

Le Regioni potrebbero quindi adottare una delle seguenti misure²⁶:

1. **Costituzione di fondi di garanzia regionale** (o estensione dell'attività di quelli esistenti) a parziale copertura dei finanziamenti agevolati a medio termine concessi da Simest e dal sistema bancario per investimenti all'estero (IDE) con possibilità di affidarli in gestione ai Confidi provinciali o regionali, o ad altri organismi operanti nel settore. Per alcuni tipi di finanziamento potrebbe essere opportuno, per la condivisione del rischio, stipulare eventuali Convenzioni con il Fondo Centrale di garanzia, attualmente gestito da MCC.
2. **Concessione di fondi regionali a sostegno dell'attività dei Confidi**, che devono essere adeguatamente “patrimonializzati” in vista dell'entrata in vigore dell'accordo denominato “Basilea 2”²⁷ in favore della internazionalizzazione.

3) Partecipazione di minoranza in imprese estere (Vedi anche Scheda di Misura V in allegato)

Il quadro normativo

Solo nel 1991, la creazione della Società per le imprese all'estero, Simest, prevista dalla legge n. 100/90 con la missione di promuovere gli investimenti diretti italiani all'estero ha colmato, in Italia, lo svantaggio rispetto agli altri Paesi sviluppati che già disponevano di Agenzie specializzate per assistere e agevolare l'internazionalizzazione dei loro sistemi produttivi.

²⁶ Per la predisposizione degli interventi di ingegneria finanziaria, vedesi: *La gestione e la rendicontazione degli interventi di ingegneria finanziaria*, Ministero dell'Industria e IPI, 2000.

²⁷ “Basilea 2” è il nuovo accordo internazionale sui requisiti patrimoniali delle banche. In base ad esso le banche dei paesi aderenti dovranno accantonare quote di capitale proporzionali al rischio derivante dai vari rapporti di credito assunti, valutato attraverso lo strumento del **rating**. L'accordo è frutto del lavoro del Comitato di Basilea, istituito dai governatori delle Banche centrali dei dieci paesi più industrializzati (G10) alla fine del 1974. I membri attuali del Comitato provengono da Belgio, Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti.

La Simest ha svolto il suo compito principalmente mediante un'attività finanziaria di compartecipazione alle imprese all'estero, promosse da aziende italiane. Benché controllata dal Ministero delle Attività Produttive (e partecipata da banche, associazioni imprenditoriali e di categoria), la Simest agisce come una società per azioni che, anche non senza avere di mira solo il profitto, interviene con modalità diverse da quelle di una classica *merchant bank*.

La Simest, infatti, conferisce, in linea di massima, al socio italiano tutti i diritti relativi alla quota di partecipazione societaria acquisita nella società estera e cioè: i diritti di godimento (dividendi) e i diritti d'uso (attività di gestione). Si impegna altresì ad esercitare il diritto di voto in conformità alle richieste che il socio avrà comunicato alla Simest stessa. A fronte dei diritti conferiti, il socio italiano si obbliga a pagare alla Simest, con cadenza annuale e per l'intera durata della partecipazione, un corrispettivo determinato in funzione sia del rendimento atteso della società mista sia dei tassi finanziari correnti. Inoltre il socio italiano s'impegna ad acquistare l'intera partecipazione societaria della Simest ad una data prefissata (entro un massimo di 8 anni) e a un prezzo non inferiore al costo sostenuto dalla Simest stessa per l'acquisizione della partecipazione. Tale impegno, così come l'obbligo del pagamento del corrispettivo, sono garantiti, in genere, da fidejussione bancaria o assicurativa a prima richiesta.

Il legislatore, inoltre, ha ritenuto che un opportuno complemento alla partecipazione assunta dalla Simest, fosse il contenimento degli interessi sul finanziamento ottenuto dall'investitore per la realizzazione della impresa all'estero. Così l'articolo 4 della stessa Legge n.100/1990 prevede il riconoscimento di contributi agli interessi alle imprese italiane a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero partecipate dalla Simest, in Paesi non appartenenti all'UE.

La partecipazione della Simest al capitale delle imprese all'estero non ha pertanto contenuti agevolativi, ma rappresenta la condizione necessaria per ottenere tale agevolazione.

Come si è già detto, tuttavia, anche il sistema di sostegno agli investimenti all'estero sopra descritto, è stato poco utilizzato dalle imprese meridionali che intendono "internazionalizzarsi". Ciò è dovuto, da un lato, alla scarsa informazione e dall'altro, ad una certa onerosità e complessità dell'intervento Simest, peraltro giustificate dalla necessità di dover valutare adeguatamente l'investimento estero.

Per ovviare, in parte, a questi aspetti negativi e per incentivare la presenza delle imprese italiane in alcune aree di particolare interesse per l'Italia, come ad esempio nei Paesi (non UE) del bacino mediterraneo, in Serbia e Montenegro o in altri paesi appartenenti all'area dei Balcani, l'art 46 della recente Legge n.273/2002, ha previsto la possibilità per il Ministero delle Attività Produttive di costituire Fondi rotativi per gli investimenti delle Pmi in dette aree o per favorire in generale il processo di internazionalizzazione delle nostre imprese.

Detti Fondi rotativi prevedono interventi di *venture capital* da considerarsi "aggiuntivi", rispetto alla partecipazione acquisita dalla Simest, e che la Simest stessa gestisce per conto del Ministero delle Attività Produttive.

Per l'acquisizione di queste quote aggiuntive, operata dalla Simest a valere su detti Fondi rotativi, gli oneri previsti a carico dell'impresa italiana sono di modesta entità. Inoltre, l'impresa deve impegnarsi al riacquisto di queste quote, senza dover prestare garanzie reali o personali. contrariamente a quanto avviene per la partecipazione Simest.

L'intervento proposto

Ciò premesso, poiché un certo numero di Pmi operanti nel Meridione cominciano a mostrare interesse e avvertono la necessità di investire all'estero, le Regioni, potrebbero prevedere la costituzione di Fondi rotativi regionali di *venture capital*, che, da un lato consentirebbero di ridurre il costo complessivo della partecipazione Simest e, dall'altro, essere destinati ad investimenti in aree obiettivo di specifico interesse delle imprese locali.

In sintesi, quindi, la misura che si propone è la seguente:

costituzione di un Fondo regionale per interventi aggiuntivi su operazioni di *venture capital*, rispetto a quelli previsti a livello nazionale (Ministero delle Attività Produttive), verso i mercati esteri prioritari per la Regione e di interesse per le imprese locali (Paesi extra-UE).che potrebbe essere dato in gestione, ad esempio, a Finanziarie Regionali o a Società di tipo Simest che operino in sinergia con la Simest stessa.

Allegato

**Schede di Misura
per possibili regimi di aiuto all'internazionalizzazione
adottabili dalle Amministrazioni Regionali.**

Scheda di Misura I

Implementazione di un servizio di *tutoraggio* alle Pmi con fornitura di servizi reali per l'internazionalizzazione

Scheda di Misura II

Programmi di *marketing* internazionale

Scheda di Misura III

Fondo regionale per la condivisione del rischio a fronte di coperture assicurative su operazioni commerciali con l'estero da parte di Pmi

Scheda di Misura IV

Fondo di garanzia regionale per finanziamenti a sostegno dell'internazionalizzazione delle Pmi

Scheda di Misura V

Fondo regionale per interventi di *venture capital* in ambito internazionale

**Tutoraggio alle Pmi
per la fornitura di servizi reali per l'internazionalizzazione**

Il presente regime intende mettere a disposizione delle piccole e medie imprese lo strumento del "tutoraggio" specialistico, destinato, per un periodo di tempo stabilito, a supportare con servizi di consulenza lo sviluppo d'impresa nei mercati extranazionali di riferimento.

I fabbisogni di servizi maggiormente sentiti dalle Pmi meridionali, e non opportunamente soddisfatti dal mercato dei servizi locali, sono: la promozione, l'assistenza e la consulenza specialistica, sia nella fase di pre-fattibilità e fattibilità sia nell'ulteriore fase di attuazione dei piani strategici di sviluppo imprenditoriale.

Il tutoraggio può essere assicurato da imprese di servizi e/o professionisti convenzionati con la Regione, selezionati con apposita procedura di evidenza pubblica.

In particolare, l'intervento è diretto a sostenere la domanda di servizi reali per l'internazionalizzazione delle Pmi meridionali in operazioni di "espansione commerciale e produttiva" verso i mercati extracomunitari.

L'intervento pubblico ha il duplice scopo di indirizzare le Pmi all'uso di pratiche di buona gestione e pianificazione dello sviluppo dell'impresa in contesti internazionali e di promuovere, nelle Regioni Obiettivo 1, la nascita di un mercato dei servizi reali specialistici destinanti all'internazionalizzazione delle imprese.

Stato membro	Italia
Livello al quale viene gestito il regime	Regione (Obiettivo 1)
Ministeri o altre unità amministrative responsabili dell'iniziativa	Regione Non appare possibile affidare in gestione la Misura a soggetti diversi dalle amministrazioni regionali.
Titolo del regime di aiuti	Misura a favore delle Pmi regionali per il ricorso a servizi di tutoraggio per la predisposizione e l'attuazione di piani strategici di sviluppo imprenditoriale sui mercati extracomunitari.
Base giuridica	Trattato UE, articolo 87, comma 3, lett. A Aiuti di Stato a finalità regionale, G.U.C.E. C 74 del 10/03/98 Aiuti di Stato a favore delle Pmi, Reg. (CE) 70/2001 del 12/01/01, G.U.C.E. L 10 del 13/01/01 Regolamento (CE) N. 1260/1999, G.U.C.E. L 161 del 26/06/99 Regolamento (CE) N. 1783/1999, G.U.C.E. L 213 del 13/08/99 Delibera Giunta Regionale N. .. (approvazione del POR 2000-2006), BUR n..... del
Valore medio dell'investimento per impresa	(Il valore complessivo della dotazione finanziaria della Misura dovrà essere stabilito sulla base di specifiche analisi dei fabbisogni delle imprese). Valore indicativo: € 100.000
Intensità massima dell'aiuto	- < 65% ESN per la Calabria - < 50% ESN per Basilicata, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia purché l'ammontare lordo dell'aiuto non superi il 50% dei costi del servizio e delle spese ammissibili.
Data di applicazione	(indicare la data a decorrere dalla quale può essere concesso un aiuto in base al regime)

Durata del regime	(indicare la data - anno e mese - limite per la concessione di un aiuto in base al regime, e comunque non oltre il 31 dicembre 2006)
Obiettivo dell'aiuto	<ul style="list-style-type: none"> · creare condizioni favorevoli per la crescita della domanda locale di servizi reali per l'internazionalizzazione; · ridurre i costi dei servizi di consulenza specialistica per la predisposizione e l'attuazione di piani strategici di sviluppo imprenditoriale sui mercati esteri.
Settore/i economico/i interessato/i	Possono usufruire dei servizi reali di consulenza tutte le imprese del settore dell'industria, artigianato, commercio, turismo e dei servizi.
Spese ammissibili	Sono ammissibili le spese previste dal <i>Regolamento (CE) n° 1685/2000</i> , così come modificato dal <i>Regolamento (CE) n° 1145/2003</i> .
Altre informazioni	(bisogna fornire informazioni specifiche sulle caratteristiche del servizio fornito, sulle modalità di selezione delle società e/o dei professionisti convenzionati per fornire il servizio agevolato, sulla quota di partecipazione del settore privato – non inferiore al 30% – e su quanto possa essere esplicitato nel rispetto delle raccomandazioni del <i>Regolamento (CE) n° 1685/2000</i> , così come modificato dal <i>Regolamento (CE) n° 1145/2003</i>).

Parere giuridico degli esperti

Premesso che non si può dare a priori un giudizio di compatibilità sulla misura prevista e che occorre sempre una valutazione caso per caso, occorre osservare quanto segue:

- l'aiuto appare cofinanziabile con il FESR; l'articolo 2, par. 1, lett. c i) del Regolamento del Parlamento e del Consiglio n. 1783/1999/CE del 12 luglio 1999 dispone invero che il FESR partecipa al finanziamento di "aiuti ai servizi in favore delle aziende, in particolare nei settori della gestione, degli studi e delle ricerche e dei servizi comuni a varie aziende>>";
- l'aiuto sembra inoltre rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 5, lettera a) del Regolamento della Commissione n.70/2001/CE del 12 gennaio 2001 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti a favore delle Pmi. Tale norma reca: <<Sono compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3 del Trattato e sono esentati dall'obbligo di notificazione, di cui all'articolo 88, paragrafo 3 del Trattato, gli aiuti alle Pmi che soddisfano le condizioni seguenti:

nel caso di servizi forniti da consulenti esterni, l'ammontare lordo dell'aiuto non deve superare il 50% dei costi dei servizi stessi. Tali servizi non devono essere continuativi o periodici, né essere connessi alle normali spese di finanziamento dell'impresa, come la consulenza fiscale ordinaria, i servizi regolari di consulenza legale e le spese di pubblicità>>.

Scheda di Misura II

Programmi di *marketing* internazionale

La presente Misura intende favorire e sostenere il primo approccio ai mercati esteri da parte delle Pmi che non sempre sono in grado di sostenere in termini organizzativi e finanziari la costituzione e gestione di strutture fisse all'estero. Le Regioni potrebbero sostenere lo sviluppo di "Programmi di *marketing* all'estero" che prevedano studi di mercato, missioni nelle aree geografiche di interesse, ricerca di *partner* commerciali, partecipazioni a fiere locali, incontri promozionali e pubblicità.

Stato membro	Italia
Livello al quale viene gestito il regime	Regione (Obiettivo 1)
Ministeri o altre unità amministrative responsabili dell'iniziativa	Regione (in alternativa la gestione e attuazione della Misura può essere affidata strutture regionali in house. Grado di difficoltà dell'affidamento: MEDIO In quanto la valutazione e selezione dei programmi non appare particolarmente complessa
Titolo del regime di aiuti	Misura a favore delle Pmi regionali per la concessione di contributi in conto capitale per la realizzazione di programmi di <i>marketing</i> internazionale in paesi extra-UE
Base giuridica	Trattato UE, articolo 87, comma 3, lett. A Aiuti di Stato a finalità regionale, G.U.C.E. C 74 del 10/03/98 Aiuti di Stato a favore delle Pmi, Reg. (CE) 70/2001 del 12/01/01, G.U.C.E. L 10 del 13/01/01 Regolamento (CE) N. 1260/1999, G.U.C.E. L 161 del 26/06/99 Regolamento (CE) N. 1783/1999, G.U.C.E. L 213 del 13/08/99 Delibera Giunta Regionale N. .. (approvazione del POR 2000-2006), BUR n. del
Valore medio dell'investimento per impresa	(Il valore complessivo della dotazione finanziaria della Misura dovrà essere stabilito sulla base di specifiche analisi dei fabbisogni delle imprese). Valore indicativo: € 300.000
Intensità massima dell'aiuto	· < 65% ESN per la Calabria · < 50% ESN per Basilicata, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia purché l'ammontare lordo dell'aiuto non superi il 50% delle spese ammissibili.
Data di applicazione	(indicare la data a decorrere dalla quale può essere concesso un aiuto in base al regime)
Durata del regime	(indicare la data - anno e mese - limite per la concessione di un aiuto in base al regime, e comunque non oltre il 31 dicembre 2006)
Obiettivo dell'aiuto	Sostenere le Pmi che intendono attuare programmi di <i>marketing</i> all'estero e consentire altresì l'individuazione di <i>partner</i> commerciali nel paese di interesse
Settore/i economico/i interessato/i	Possono usufruire dei contributi tutte le imprese del settore dell'industria, artigianato, commercio, turismo e dei servizi.
Spese ammissibili	Sono ammissibili le spese previste dal <i>Regolamento (CE) n° 1685/2000</i> , così come modificato dal <i>Regolamento (CE) n° 1145/2003</i> .

Parere giuridico degli esperti

Premesso che non si può dare a priori un giudizio di compatibilità sulla misura prevista e che occorre sempre una valutazione caso per caso, occorre osservare quanto segue:

- l'aiuto appare cofinanziabile con il FESR; l'articolo 2, par. 1, lett. c i) del Regolamento del Parlamento e del Consiglio n. 1783/1999/CE del 12 luglio 1999 dispone invero che il FESR partecipa al finanziamento di <<aiuti ai servizi in favore delle aziende, in particolare nei settori della gestione, degli studi e delle ricerche e dei servizi comuni a varie aziende>>;
- nel caso di servizi forniti da consulenti esterni, l'ammontare lordo dell'aiuto non deve superare il 50% dei costi dei servizi stessi. Tali servizi non devono essere continuativi o periodici, né essere connessi alle normali spese di finanziamento dell'impresa, come la consulenza fiscale ordinaria, i servizi regolari di consulenza legale e le spese di pubblicità.

Fondo regionale per la condivisione del rischio a fronte di coperture assicurative su operazioni commerciali con l'estero da parte di Pmi

Con la presente misura si intende costituire un Fondo regionale per la condivisione dei rischi derivanti dalle esportazioni effettuate da imprese con sede legale e amministrativa nel territorio regionale.

Il Fondo regionale dovrebbe operare in base ad un apposito Accordo/Convenzione, stipulato con la Sace, le banche locali interessate e le compagnie di assicurazione private, specializzate nella copertura dei rischi commerciali relativi all'*export*, che preveda la condivisione dei rischi coperti con polizze emesse dalla stessa Sace a fronte delle singole operazioni.

L'accordo potrebbe inoltre prevedere una collaborazione a livello regionale per la raccolta ed un primo esame generale delle pratiche assicurative da concordare con gli stessi soggetti (banche o assicurazioni) o eventualmente con i consorzi fidi locali.

Stato membro	Italia
Livello al quale viene gestito il regime	Regione (Obiettivo 1)
Ministeri o altre unità amministrative responsabili dell'iniziativa	Sace, Ministero delle Attività Produttive e Ministero dell'Economia e delle Finanze.
Titolo del regime di aiuti	Creazione di un Fondo regionale per la condivisione con Sace dei rischi legati ad operazioni di credito all' <i>export</i> effettuate da parte di imprese operanti nella Regione.
Base giuridica	Trattato UE, articolo 87, comma 3, lett. A Aiuti di Stato a finalità regionale, G.U.C.E. C 74 del 10/03/98 Regolamento (CE) N. 1260/1999, G.U.C.E. L 161 del 26/06/99 Regolamento (CE) N. 1783/1999, G.U.C.E. L 213 del 13/08/99 Comunicazione (CE) N./2001. G.U.C.E. C 271 del 02/08/01 Delibera Giunta Regionale N. .. (approvazione del POR 2000-2006), BUR n..... del APQ del L.R. N. ... (costitutiva del fondo), BUR n..... del ... Delibera Giunta Regionale N. ... , BUR n..... del, Convenzione Regione-Sace per la gestione del fondo e la definizione delle tipologie di rischio ammesse alla "copertura" assicurativa e condivisione del rischio.
Intensità massima dell'aiuto	· < 65% ESN per la Calabria · < 50% ESN per Basilicata, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia
Data di applicazione	(indicare la data a decorrere dalla quale può essere concesso un aiuto in base al regime)
Durata del regime	(indicare la data - anno e mese - limite per la concessione di un aiuto in base al regime, e comunque non oltre il 31 dicembre 2006)
Obiettivo dell'aiuto	Facilitare il rilascio di polizze assicurative per la copertura dei rischi legati ad esportazioni effettuate da imprese regionali,
Settore/i economico/i interessato/i	Possono usufruire dell'intervento del Fondo regionale per il credito fornitore: tutte le Pmi regionali, appartenenti al settore dell'industria, artigianato, commercio, turismo e dei servizi;

	per il credito acquirente: banche locali, banche e società finanziarie estere che effettuino operazioni con Pmi regionali.
Spese ammissibili	Sono ammissibili le spese previste dal <i>Regolamento (CE) n° 1685/2000</i> , così come modificato dal <i>Regolamento (CE) n° 1145/2003</i> .

Parere giuridico degli esperti

Premesso che non si può dare a priori un giudizio di compatibilità sulla misura prevista e che occorre sempre una valutazione caso per caso, occorre osservare quanto segue:

- <<In generale, la Commissione è incline a considerare un fondo come uno strumento per il trasferimento degli aiuti agli investitori o alle imprese, o ad entrambi, piuttosto che come il beneficiario diretto degli aiuti. In certi casi, tuttavia, in particolare quando si tratti di provvedimenti che comportano il trasferimento in favore di fondi già esistenti, cui partecipano numerosi investitori diversi, il fondo può avere le caratteristiche di un'impresa indipendente. In tal caso, ci si troverà di norma in presenza di aiuti, a meno che l'investimento non venga effettuato a condizioni che sarebbero ritenute accettabili da un normale operatore economico in un'economia di mercato e non comporti pertanto alcun vantaggio per il beneficiario>> (*Comunicazione della Commissione su Aiuti di Stato e capitale a rischio (2001/C253/03) in G.U.C.E., del 21/08/2001, punto 2*);
- la Commissione può comunque autorizzare l'utilizzazione di Fondi. In proposito deve osservarsi che <<la principale motivazione che può indurre la Commissione ad autorizzare i provvedimenti in favore del capitale di rischio, anche quando questi non rientrino nel campo di applicazione delle norme vigenti, fa capo alla constatazione che uno dei maggiori svantaggi per le Pmi, in particolare per quelle piccole e quelle di nuova costituzione, è la difficoltà di ottenere capitali e crediti. Tale problema è da attribuirsi principalmente alla mancanza di un'adeguata formazione, alla scarsa propensione al rischio degli investitori e degli istituti di credito e alle limitate garanzie che le Pmi sono in grado di offrire>> (Cfr. *Comunicazione della Commissione su Aiuti di Stato e capitale a rischio (2001/C253/03) in G.U.C.E., del 21/08/2001*);
- l'aiuto potrebbe inoltre essere cofinanziato con il FESR; l'articolo 2 par. 1, lett. c iii) del Regolamento del Parlamento e del Consiglio n. 1783/1999/CE del 12 luglio 1999 dispone invero che il FESR partecipa al finanziamento delle <<attività delle Pmi, segnatamente attraverso (...) il miglioramento delle possibilità di accesso delle aziende al finanziamento e al credito, attraverso la creazione e lo sviluppo di idonei strumenti di finanziamento (...)>>.

**Fondo di garanzia regionale
per finanziamenti a sostegno dell'internazionalizzazione delle Pmi**

Lo scopo del regime è quello di mettere a disposizione delle imprese uno strumento, il Fondo di Garanzia, destinato, per un periodo di tempo stabilito, a garantire la solvibilità dell'impresa impegnata in progetti e piani di sviluppo commerciale e produttivo all'estero.

In particolare, l'intervento è diretto a ridurre gli ostacoli (costi eccessivi per la valutazione di tali operazioni, difficoltà di fornire adeguate garanzie) per l'accesso al credito e alle garanzie bancarie da parte delle Pmi per l'utilizzo degli strumenti finanziari a sostegno dell'internazionalizzazione, in particolare finanziamenti a medio termine per il capitale di rischio di imprese costituite all'estero e per la realizzazione di programmi di penetrazione commerciale all'estero.

Stato membro	Italia
Livello al quale viene gestito il regime	Regione (Obiettivo 1)
Amministrazioni responsabili dell'iniziativa	La gestione e attuazione della Misura può essere affidata mediante bando di gara a strutture specializzate come ad esempio Società finanziarie regionali o Consorzi di Garanzia fidi. Grado di difficoltà dell'affidamento: ALTO A causa della difficoltà di selezionare strutture specializzate.
Titolo del regime di aiuti	Creazione di un Fondo di garanzia regionale dei crediti concessi per finanziare operazioni di espansione, commerciale e produttiva, delle Pmi sui mercati esteri.
Base giuridica	Trattato UE, articolo 87, comma 3, lett. A Aiuti di Stato a finalità regionale, G.U.C.E. C 74 del 10/03/98 Regolamento (CE) N. 1260/1999, G.U.C.E. L 161 del 26/06/99 Regolamento (CE) N. 1783/1999, G.U.C.E. L 213 del 13/08/99 Delibera Giunta Regionale N. .. (approvazione del POR 2000-2006), BUR n..... del L.R. N. ... (costitutiva del fondo), BUR n..... del ... Convenzione Regione, per la gestione del fondo
Intensità massima dell'aiuto	· < 65% ESN per la Calabria · < 50% ESN per Basilicata, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia
Data di applicazione	(indicare la data a decorrere dalla quale può essere concesso un aiuto in base al regime)
Durata del regime	(indicare la data - anno e mese - limite per la concessione di un aiuto in base al regime, e comunque non oltre il 31 dicembre 2006)
Obiettivo dell'aiuto	· creare condizioni favorevoli per la crescita delle Pmi locali sui mercati esteri; · ridurre gli ostacoli all'accesso al credito e alle garanzie bancarie per finanziare operazioni di crescita della capacità di competizione delle Pmi sui mercati esteri.
Settore/i economico/i interessato/i	Possono usufruire del Fondo Regionale di Garanzia tutte le imprese del settore dell'industria, artigianato, commercio, turismo e dei servizi.
Spese ammissibili	Sono ammissibili le spese previste dal Regolamento (CE) n° 1685/2000, così come modificato dal Regolamento (CE) n° 1145/2003.

Parere giuridico degli esperti

Premesso che non si può dare a priori un giudizio di compatibilità sulla misura prevista e che occorre sempre una valutazione caso per caso, occorre osservare quanto segue:

- <<In generale, la Commissione è incline a considerare un fondo come uno strumento per il trasferimento degli aiuti agli investitori o alle imprese, o ad entrambi, piuttosto che come il beneficiario diretto degli aiuti. In certi casi, tuttavia, in particolare quando si tratti di provvedimenti che comportano il trasferimento in favore di fondi già esistenti, cui partecipano numerosi investitori diversi, il fondo può avere le caratteristiche di un'impresa indipendente. In tal caso, ci si troverà di norma in presenza di aiuti, a meno che l'investimento non venga effettuato a condizioni che sarebbero ritenute accettabili da un normale operatore economico in un'economia di mercato e non comporti pertanto alcun vantaggio per il beneficiario>> (*Comunicazione della Commissione su Aiuti di Stato e capitale a rischio - 2001/C253/03- in G.U.C.E., del 21/08/2001, punto 2*);
- la Commissione può comunque autorizzare l'utilizzazione di Fondi. In proposito deve osservarsi che <<la principale motivazione che può indurre la Commissione ad autorizzare i provvedimenti in favore del capitale di rischio, anche quando questi non rientrano nel campo di applicazione delle norme vigenti, fa capo alla constatazione che uno dei maggior svantaggi per le Pmi, in particolare per quelle piccole e quelle di nuova costituzione, è la difficoltà di ottenere capitali e crediti. Tale problema è da attribuirsi principalmente alla mancanza di un'adeguata formazione, alla scarsa propensione al rischio degli investitori e degli istituti di credito e alle limitate garanzie che le Pmi sono in grado di offrire>>. (*Comunicazione della Commissione su Aiuti di Stato e capitale a rischio -2001/C253/03- in G.U.C.E., del 21/08/2001*);
- l'aiuto potrebbe inoltre essere cofinanziato con il FESR; l'articolo 2 par. 1, lett. c iii) del Regolamento del Parlamento e del Consiglio n. 1783/1999/CE del 12 luglio 1999 dispone invero che il FESR partecipa al finanziamento delle <<attività delle Pmi, segnatamente attraverso (...) il miglioramento delle possibilità di accesso delle aziende al finanziamento e al credito, attraverso la creazione e lo sviluppo di idonei strumenti di finanziamento (...)>>.

Fondo regionale per interventi di *venture capital* in ambito internazionale

Lo scopo di tale misura è quello di mettere a disposizione delle imprese uno strumento, sotto forma di Fondo Chiuso o di Fondo per partecipazioni aggiuntive per interventi di *venture capital* in ambito internazionale, destinato, per un periodo di tempo stabilito, a finanziare lo sviluppo d'impresa, condividendo con questa il rischio imprenditoriale. In particolare, l'intervento è diretto a sostenere la domanda di credito delle Pmi meridionali in operazioni di *venture capital* dirette a costituire investimenti (apertura di rami d'azienda) nei mercati esteri extracomunitari, offrendo dei servizi finanziari al momento non presenti sul mercato regionale.

Stato membro	Italia
Livello al quale viene gestito il regime	Regione (Obiettivo 1)
Ministeri o altre unità amministrative responsabili	La gestione e attuazione della Misura può essere affidata a strutture regionali in house (come ad esempio a Società finanziarie regionali) Grado di difficoltà di implementazione della misura: variabile in funzione dell'esistenza o meno di enti regionali finanziari con professionalità adeguate.
Titolo del regime di aiuti	Creazione di un fondo regionale per interventi aggiuntivi su partecipazioni di minoranza in imprese estere su mercati extracomunitari, controllate da Pmi con sede legale nelle Regioni Obiettivo 1.
Base giuridica	Trattato UE, articolo 87, comma 3, lett. A Aiuti di Stato a finalità regionale, G.U.C.E. C 74 del 10/03/98 Regolamento (CE) N. 1260/1999, G.U.C.E. L 161 del 26/06/99 Regolamento (CE) N. 1783/1999, G.U.C.E. L 213 del 13/08/99 Delibera Giunta Regionale N. ... (approvazione del POR 2000-2006), BUR n..... del L.R. N. ... (di modifica della LR costitutiva del fondo), BUR n..... del ...
Valore medio dell'investimento per impresa	(Il valore complessivo della dotazione finanziaria della Misura dovrà essere stabilito sulla base di specifiche analisi dei fabbisogni delle imprese). Valore indicativo: € 1.500.000
Intensità massima dell'aiuto	· < 65% ESN per la Calabria · < 50% ESN per Basilicata, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia
Data di applicazione	(indicare la data a decorrere dalla quale può essere concesso un aiuto in base al regime)
Durata del regime	(indicare la data - anno e mese - limite per la concessione di un aiuto in base al regime, e comunque non oltre il 31 dicembre 2006)
Obiettivo dell'aiuto	ampliare i servizi finanziari esistenti verso operazioni di <i>venture capital</i> , al fine di agevolare gli investimenti esteri da parte delle Pmi locali.
Settore/i economico/i interessato/i	Possono usufruire del Fondo Regionale per il <i>venture capital</i> tutte le imprese del settore dell'industria, artigianato, commercio, turismo e dei servizi.
Spese ammissibili	Sono ammissibili le spese previste dal <i>Regolamento (CE) n° 1685/2000</i> , così come modificato dal <i>Regolamento (CE) n° 1145/2003</i> .

Parere giuridico degli esperti

Premesso che non si può dare a priori un giudizio di compatibilità sulla misura prevista e che occorre sempre una valutazione caso per caso, occorre osservare quanto segue:

- <<In generale, la Commissione è incline a considerare un fondo come uno strumento per il trasferimento degli aiuti agli investitori o alle imprese, o ad entrambi, piuttosto che come il beneficiario diretto degli aiuti. In certi casi, tuttavia, in particolare quando si tratti di provvedimenti che comportano il trasferimenti in favore di fondi già esistenti, cui partecipano numerosi investitori diversi, il fondo può avere le caratteristiche di un'impresa indipendente. In tal caso, ci si troverà di norma in presenza di aiuti, a meno che l'investimento non venga effettuato a condizioni che sarebbero ritenute accettabili da un normale operatore economico in un'economia di mercato e non comporti pertanto alcun vantaggio per il beneficiario>> (*Comunicazione della Commissione su Aiuti di Stato e capitale a rischio - 2001/C253/03 - in G.U.C.E., del 21/08/2001, punto 2*);
- la Commissione può comunque autorizzare l'utilizzazione di Fondi. In proposito deve osservarsi che <<la principale motivazione che può indurre la Commissione ad autorizzare i provvedimenti in favore del capitale di rischio, anche quando questi non rientrino nel campo di applicazione delle norme vigenti, fa capo alla constatazione che uno dei maggior svantaggi per le Pmi, in particolare per quelle piccole e quelle di nuova costituzione, è la difficoltà di ottenere capitali e crediti. Tale problema è da attribuirsi principalmente alla mancanza di un'adeguata formazione, alla scarsa propensione al rischio degli investitori e degli istituti di credito e alle limitate garanzie che le Pmi sono in grado di offrire>>. (*Comunicazione della Commissione su Aiuti di Stato e capitale a rischio - 2001/C253/03 - in G.U.C.E., del 21/08/2001*);
- l'aiuto potrebbe inoltre essere cofinanziato con il FESR; l'articolo 2 par. 1, lett. c iii) del Regolamento del Parlamento e del Consiglio n. 1783/1999/CE del 12 luglio 1999 dispone invero che il FESR partecipa al finanziamento delle <<attività delle Pmi, segnatamente attraverso (...) il miglioramento delle possibilità di accesso delle aziende al finanziamento e al credito, attraverso la creazione e lo sviluppo di idonei strumenti di finanziamento (...)>>.