

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

e

GIUNTA

PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

RIUNITE

INDAGINE CONOSCITIVA

SULLA POLITICA DEGLI AIUTI ALLE IMPRESE

11° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 NOVEMBRE 1989

Presidenza del Presidente della 10^a Commissione CASSOLA

INDICE

Audizione del Ministro delle partecipazioni statali

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 10	
FRACANZANI, <i>ministro delle partecipazioni statali</i>	3, 9	
TAGLIAMONTE (DC)	9	

Interviene, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro delle partecipazioni statali Carlo Fracanzani.

I lavori hanno inizio alle ore 12.

Audizione del Ministro delle partecipazioni statali

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla politica degli aiuti alle imprese.

È in programma oggi l'audizione del Ministro delle partecipazioni statali, al quale do senz'altro la parola.

FRACANZANI, *ministro delle partecipazioni statali*. Il sistema delle partecipazioni statali è una realtà rilevante del nostro Paese, inserita a pieno titolo e profondamente nella struttura della economia nazionale.

L'impresa a partecipazione statale trae il suo fondamento giuridico, a livello nazionale, nell'articolo 41 della Costituzione e, in ambito Comunitario, nell'articolo 222 del Trattato CEE.

Il sistema, proprio in quanto pienamente inserito nel contesto economico nazionale ed internazionale, si confronta, sul piano della efficienza gestionale, con gli altri operatori pubblici e privati.

Alla sua base è posto, infatti, il perseguimento dell'«economicità» per gli enti di gestione e quello del profitto per le singole imprese che, proprio per tale natura e per la presenza di azionisti privati, sono disciplinate dalle norme del diritto privato.

Il perseguimento di finalità di interesse generale, fermo restando il criterio della economicità, non deve comportare, nel momento in cui si assegnano risorse al sistema, un assoggettamento automatico alla disciplina degli aiuti.

In altri termini, il comportamento dello Stato azionista non può pregiudizialmente essere considerato in modo difforme da quello dell'azionista privato.

Ciò premesso, appare opportuno richiamare in sintesi quanto disposto dagli articoli 92 e 93 del Trattato di Roma:

1) in linea di principio, sono incompatibili con il mercato comune gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, quando, a prescindere dalla forma attribuita:

favoriscano talune imprese o talune produzioni;
falsino o minaccino di falsare la concorrenza;
incidano sugli scambi tra Stati membri.

2) in ogni caso, sono compatibili con il mercato comune gli aiuti:

a carattere sociale concessi ai singoli consumatori;
destinati ad ovviare alle calamità naturali;
concessi all'economia di alcune regioni, come, ad esempio, nel caso di alcune regioni della Repubblica Federale della Germania.

3) possono essere compatibili con il mercato comune gli aiuti:

destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo o a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;

destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni;

determinati con decisione del Consiglio.

In definitiva, la normativa CEE non esplicita una definizione del concetto di aiuto di Stato, concetto che si è venuto a delineare in sede di Commissione CEE e di Corte di giustizia.

In relazione a tale processo interpretativo amministrativo e giurisprudenziale, si possono considerare incompatibili gli interventi agevolativi disposti direttamente dallo Stato, in appositi provvedimenti normativi, o dagli enti pubblici, quali destinatari di risorse statali, sempre che ricorrano i presupposti sopra indicati.

È sulla base di tali premesse che deve essere considerato e valutato il cosiddetto libro bianco sugli aiuti, predisposto dalla Direzione generale della Concorrenza della Commissione CEE.

Tale documento costituisce il risultato finale di un lungo e complesso lavoro di elaborazione, portato avanti in questi ultimi anni dall'Esecutivo comunitario.

Per comprendere le conclusioni alle quali esso perviene, particolarmente negative per il nostro sistema delle partecipazioni statali, occorre ricordare che in un primo periodo l'orientamento della Commissione, espresso con la Direttiva n. 723 del 1980 concernente la trasparenza delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le imprese pubbliche, aveva un fine prevalentemente conoscitivo.

Da una posizione neutrale, finalizzata all'acquisizione di informazioni, la Commissione, con la comunicazione del 1984 relativa alla «Partecipazione delle autorità pubbliche nei capitali delle imprese», è venuta progressivamente assumendo un atteggiamento di valutazione delle operazioni in esame alla luce dell'articolo 92 del Trattato CEE, al fine di stabilire se nella singola fattispecie ci si trovi o meno in presenza di forme di aiuto incompatibili con il regime della libertà di concorrenza esistente nell'ordinamento comunitario.

Per delimitare l'ambito soggettivo di indagine della Commissione, il documento del 1984 considera «come assunzioni di partecipazioni pubbliche le partecipazioni dirette dello Stato e degli altri enti territoriali, nonché le assunzioni di partecipazioni effettuate da organismi finanziari o di altra natura a vocazione nazionale, regionale o settoriale i cui fondi provengano da risorse di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, del Trattato CEE e sui quali lo Stato e gli altri enti territoriali esercitano un'influenza dominante».

Sul piano oggettivo di intervento, la Commissione ha invece elaborato un criterio generale di valutazione in ordine alla sussistenza o meno di un aiuto, fondato sulla suscettibilità dell'apporto di capitale ad essere effettuato anche da un investitore privato operante nelle normali condizioni di una economia di mercato.

In altri termini, secondo la Commissione, nel momento in cui «appare che il comportamento dei pubblici poteri in occasione di

conferimenti di capitale sotto forma di assunzioni di partecipazione in un'impresa non è quello di un finanziatore di capitale di rischio nelle normali condizioni di una economia di mercato, è indispensabile effettuare una valutazione in relazione all'articolo 92 del Trattato CEE».

Questa linea discriminante degli apporti di capitale in partecipazioni pubbliche alla luce della disciplina generale sugli aiuti era già stata enucleata nei cosiddetti codici per la siderurgia e per le costruzioni navali (rispettivamente Decisione della Commissione del 7 agosto 1981 e Direttiva del Consiglio del 28 aprile 1981).

In tali documenti si era infatti ritenuto che «la nozione di aiuto comprende... elementi di aiuto eventualmente contenuti nelle misure di finanziamento attivate dagli Stati membri a favore delle imprese... da essi controllate direttamente o indirettamente, e che non configurano il normale apporto di un capitale di rischio secondo la prassi societaria in uso in un'economia di mercato».

Sulla base della descritta metodologia d'indagine, la Commissione, nel recente libro bianco sugli aiuti, è pervenuta alla conclusione che in Italia tutti gli apporti ai fondi di dotazione degli enti di gestione debbano essere valutati alla stregua di aiuti, dato che, delle assunzioni di partecipazioni, «quasi la metà hanno riguardato la siderurgia ed il resto è stato utilizzato, tramite *holding* pubbliche, per coprire perdite in tutta una serie di settori».

Questi atteggiamenti comunitari per alcuni versi travisano la realtà italiana, per altri fissano due parametri di individuazione della nozione di aiuto eccessivamente rigidi e discriminanti per il sistema delle partecipazioni statali.

In ordine al primo aspetto occorre rilevare che solo in parte gli apporti ai fondi di dotazione degli enti sono stati utilizzati per coprire le perdite di gestione e, comunque, tali operazioni sono state effettuate nella cornice generale di piani volti al risanamento delle imprese interessate.

In relazione al secondo problema va rilevato che la Commissione, nel definire in modo più approfondito il concetto di operazione posta in essere in circostanze non accettabili per un investitore privato operante in condizioni normali di mercato, giunge alla conclusione di considerare alla stregua di aiuti le ipotesi di nuovi apporti di capitale effettuati, quando le condizioni finanziarie dell'impresa «siano tali da far apparire ingiustificata la previsione di un rendimento normale (in dividendi o in valori) dei capitali entro un termine ragionevole di tempo», ovvero quando, «in occasione di un conferimento di capitale in imprese il cui capitale è suddiviso fra azionisti privati ed azionisti pubblici, la partecipazione pubblica raggiunge una proporzione sensibilmente superiore a quella iniziale, e il disimpegno relativo agli azionisti privati è essenzialmente imputabile alle cattive prospettive di redditività dell'impresa». Si tratta, a nostro avviso, di criteri non accettabili.

E, d'altra parte, la natura dei parametri adottati dalla Commissione, i quali individuano una figura generica di imprenditore privato al fine di valutare la compatibilità con la normativa comunitaria delle operazioni finanziarie intercorse tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche,

lascia all'Esecutivo CEE un margine di discrezionalità troppo ampio che può dar luogo ad incertezze o a difformità di valutazioni.

Le presunzioni di non conformità al Trattato in tal modo introdotte rischiano di risolversi in affrettati e non ben motivati verdetti di condanna di attività imprenditoriali pubbliche che, pur non ottenendo nell'immediato risultati pienamente soddisfacenti su un piano reddituale, presentano tuttavia prospettive di redditività nel breve-medio periodo.

Comunque, anche se in ipotesi fosse valida questa metodologia di indagine e di valutazione, - e a nostro avviso non lo è -, va osservato che il risanamento di numerosi settori delle partecipazioni statali operato negli anni '80 non giustifica la severità dei giudizi della Commissione nei confronti delle imprese a partecipazione statale italiane.

La posizione assunta in questa fase dal Ministro delle partecipazioni statali, che sollecita da parte delle imprese una apertura del capitale ad azionisti terzi attraverso lo strumento preferenziale del collocamento in borsa, costituisce una precisa indicazione della misura in cui il Ministero si muove su una linea strettamente coerente con le istanze della Comunità. È nostra convinzione infatti che, ferma restando la maggioranza pubblica, la quotazione di borsa costituisca un ulteriore rafforzamento della generale esigenza di economicità della gestione.

Il Ministero sta predisponendo anche delle iniziative legislative per rimuovere alcuni limiti esistenti in determinati settori, sempre restando ferma la maggioranza pubblica.

La ritrovata capacità di azione delle imprese a partecipazione statale, che le pone nel nostro ordinamento sullo stesso piano delle imprese private, rappresenta il motivo dominante della strategia difensiva del Governo italiano nei confronti della Commissione.

Nelle tre cause promosse in materia di aiuti di Stato, con le quali sono state impugnate alcune decisioni della Commissione che hanno dichiarato incompatibili con il Trattato le operazioni di ricapitalizzazione della Lanerossi, dell'Alumina e dell'Alfa Romeo, la linea difensiva dell'Avvocatura dello Stato è volta a smontare la correlazione tra fondi pubblici ed aiuti a carattere assistenziale, essendo invece ben possibile che l'intervento pubblico sia diretto al risanamento ed alla ristrutturazione di aziende.

È stato anche sottolineato alla Corte che, così come accade all'imprenditore privato, anche l'imprenditore pubblico, soprattutto se a carattere plurisettoriale, può coprire le perdite di un settore impiegando gli utili di altro settore; senza che ciò costituisca necessariamente aiuto incompatibile con il Mercato comune, ai sensi dell'articolo 92 del Trattato CEE.

È stato pure dedotto che operazioni di ristrutturazione e di risanamento di aziende - al fine di mantenerle al gruppo ovvero di venderle - debbono poter essere consentite anche all'imprenditore pubblico che operi con fondi pubblici. E che non può ammettersi che tali operazioni, quando fatte con fondi pubblici, siano «pregiudicate» come operazioni assistenziali o di salvataggio, che un imprenditore privato non compirebbe mai in analoghe situazioni di mercato.

In due delle tre cause si discute, inoltre, della legittimità dell'ordine di recuperare gli importi considerati aiuti incompatibili. Anche tale

aspetto genera difficoltà, specialmente sul piano del diritto interno. La domanda di sospensione dell'ordine di recupero contenuta nella decisione relativa all'ENI-Lanerossi è stata respinta dal Presidente della Corte, con ordinanza del marzo 1989.

Anche in relazione a tali aspetti di contenzioso, la posizione del Ministero delle partecipazioni statali è ferma nel sostenere a livello comunitario:

a) la facoltà dello Stato azionista di scegliere le forme più idonee di copertura del fabbisogno finanziario dell'impresa a partecipazione statale in equilibrio economico, e di concorrervi, quando ritenuto necessario, con apporti di fondi di dotazione;

b) la facoltà di valutare e decidere, alla luce di specifiche situazioni, se intervenire con apporti di capitale finalizzati al risanamento e/o alla riconversione di attività in difficoltà economiche, oppure procedere alla loro dismissione. È evidente, infatti, la differenza fra risultati deficitari strutturali protratti nel tempo e situazioni di crisi superabili attraverso interventi di risanamento.

Ciò detto, non può essere sottovalutato il fatto che l'inclusione degli apporti ai fondi di dotazione degli enti sia in parte attribuibile ai risultati economici negativi registrati dalle imprese a partecipazione statale nel periodo esaminato nel libro bianco (1981-1986).

Il recuperato equilibrio economico del sistema a partecipazione statale, grazie anche alle azioni di risanamento attuate, rende pertanto ancora più evidente la non configurazione di aiuti negli interventi dello Stato azionista.

La svolta che abbiamo dato con le nuove proposte sui fondi di dotazione, oltre che essere valida in sé, riteniamo corrisponda anche alle regole comunitarie. Essa è nella direzione di coniugare interessi di carattere generale con esigenze di migliore efficienza ed economicità.

Colgo l'occasione per precisare tre aspetti: la natura innovativa del provvedimento, la correlazione tra l'entità dell'intervento ed il fabbisogno finanziario degli enti, le modalità tecniche del conferimento.

Quanto al primo punto, il provvedimento costituisce una svolta del tutto evidente rispetto ai criteri seguiti nel passato, in quanto destina esplicitamente le risorse alla realizzazione di nuovi investimenti, con assoluta priorità nel Mezzogiorno. Si vuole in tal modo sottolineare l'esigenza di un deciso rilancio delle partecipazioni statali per il raggiungimento di obiettivi di sviluppo nell'interesse dell'intero paese e delle regioni meridionali in particolare.

Quanto al secondo aspetto, è da sottolineare che il fabbisogno finanziario degli enti a partecipazione statale per il quadriennio 1989-1992 ammonta a circa 105.000 miliardi di cui 87,1 mila per investimenti e 17,9 mila per adeguamenti del capitale di esercizio ed altri impieghi.

Si tratta di un impegno rilevantissimo che si correla allo sviluppo dell'attività del sistema. In effetti, a fronte di un fabbisogno finanziario medio annuo di circa 26.000 miliardi (105.000 miliardi divisi per i quattro anni del programma), si registra uno sviluppo del fatturato da 97.000 miliardi del 1988 a 135.000 nel 1992 (+39 per cento).

In altri termini, l'entità del fabbisogno è strettamente connessa da un lato alle dimensioni del sistema che, non va dimenticato, occupa

540.000 addetti, e, dall'altro, al perseguimento degli obiettivi di ammodernamento del paese e di sviluppo del Mezzogiorno che costituiscono, in sintesi, impegni prioritari delle imprese a partecipazione statale.

Impegni attraverso i fondi, quindi, motivati sia per la proporzione quantitativa, sia per i vincoli di carattere qualitativo a cui sono finalizzati (priorità assoluta per il Mezzogiorno). Non si tratta, quindi, di interventi dello Stato come «sovventore» di attività in perdita, ma dello Stato azionista che partecipa, al pari di ogni azionista privato, alla copertura dei fabbisogni delle imprese, finalizzando però l'intervento stesso agli obiettivi di interesse generale e secondo criteri di efficienza gestionale.

A fronte del ricordato fabbisogno di 105.000 miliardi nel quadriennio 1989-92, l'emissione del prestito obbligazionario di 10.000 miliardi, con onere per interessi a carico degli enti pari alla differenza fra il 4 per cento (a carico dello Stato) ed il tasso di mercato, equivale, in valore attuale a 7.000-7.500 miliardi; a detto importo vanno aggiunti gli interventi «per Cassa» pari a 625 miliardi.

In totale, quindi, circa 8.000 miliardi e cioè l'8 per cento degli impegni complessivi.

In effetti, la quota di gran lunga più importante della copertura del fabbisogno è assicurata direttamente dalle imprese (autofinanziamento, azionisti terzi, ricorso al credito).

Infine, il fatto di essere ricorsi alla modalità del prestito obbligazionario, piuttosto che al conferimento per cassa in un'unica soluzione (tra l'altro con onere per gli enti), ha erroneamente indotto taluno a pensare che l'operazione configuri, in sostanza, un finanziamento agevolato anziché un apporto ai fondi di dotazione.

La modalità tecnica scelta non deve trarre in inganno in quanto il rimborso delle rate in conto capitale si traduce automaticamente in corrispondente iscrizione ai fondi di dotazione degli enti, che costituiscono patrimonio dello Stato. L'aumento del fondo di dotazione viene in tal modo realizzato gradualmente in un arco di tempo, attenuando così l'onere per lo Stato e coinvolgendo gli enti nella corresponsione degli interessi.

Le argomentazioni addotte in questa audizione costituiscono la base della nostra posizione nei confronti della Commissione, posizione che è stata e che sarà difesa in tutte le sedi e che verrà confermata il 30 novembre prossimo nel corso dell'incontro con il commissario Brittan.

Una iniziativa nuova, infine, il Ministero delle partecipazioni statali sta perseguendo: promuovere incontri, verifiche e possibilmente anche azioni di coordinamento con altri paesi europei nei quali assume rilievo la presenza di imprese pubbliche.

Qualora ci si dovesse trovare di fronte ad atteggiamenti di rigidità da parte della Commissione, il Governo italiano potrebbe assumere l'iniziativa di aprire un negoziato per addivenire alle deliberazioni di cui all'articolo 94 del trattato CEE che assegna alla competenza del Consiglio la definizione dei regolamenti di applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato CEE e, quindi, anche la individuazione puntuale degli aiuti.

Il sistema delle partecipazioni statali, con gli obiettivi fondamentali di interesse generale che esso persegue e con i criteri di efficienza economica che sempre più siamo impegnati a realizzare, va decisamente tutelato in tutte le sedi, anche pertanto quella comunitaria, nella convinzione che questo corrisponda non a interessi particolari ma agli interessi generali economici, sociali e anche civili del paese.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor Ministro, per la sua esposizione. Mi sembra di capire che nelle sue considerazioni finali vi sia anche una sorta di *ultimatum* alla Commissione, nel senso che se quest'ultima dovesse continuare nei suoi atteggiamenti, il Governo italiano potrebbe chiedere un trasferimento di competenza al Consiglio. Prima di ricorrere a questa rivendicazione di competenza, che potrebbe anche essere valutata positivamente, forse sarebbe opportuno aprire un confronto approfondito con la Commissione CEE sulla determinazione dei criteri di individuazione degli aiuti. Credo che il Governo italiano in tutti questi anni non solo non ha notificato molti dei provvedimenti adottati in Italia, ma non ha mai aperto un contenzioso prima della pubblicazione del libro bianco. Sarebbe quindi opportuno dare subito il via a questo confronto, perchè francamente non è neanche sostenibile la tesi che tutto ciò che finora è stato fatto in Italia era finalizzato al risanamento, in quanto molto spesso è stato fatto a scopi assistenziali veri e propri. Non pensa quindi che il confronto con la Comunità possa servire anche a creare una nuova politica per le partecipazioni statali?

I colleghi che intendono porre quesiti al Ministro hanno facoltà di parlare.

TAGLIAMONTE. In parte vorrei riprendere la domanda posta dal Presidente. Signor Ministro, mi permetterei di suggerire di puntare tutto sul ricorso all'articolo 94 del Trattato CEE, perchè ritengo ormai giunto il momento di adottare un regolamento che disciplini questa materia per ridurre in tal modo l'eccessiva discrezionalità della Commissione.

FRACANZANI, ministro delle partecipazioni statali. Credo che le domande poste abbiano colto gli aspetti centrali dei problemi in esame.

Con la Commissione delle Comunità europee è già stato avviato un confronto serio ed aperto (che ci si augura porti a risultati positivi) su una più esatta individuazione delle fattispecie di aiuto. Qualora tale confronto non approdasse a risultati positivi, in presenza di eventuali posizioni eccessivamente rigide della Commissione di Bruxelles, si ricorrerebbe, come *extrema ratio*, all'articolo 94 del Trattato.

La nostra posizione si basa, prima ancora che su questioni specifiche, su criteri di carattere generale. Per questo insistiamo nel «no» alla discrezionalità e vogliamo che ci sia un confronto sui criteri che sottragga discrezionalità alla Commissione, anche se in passato (occorre riconoscerlo obiettivamente) certi suoi interventi avevano precise motivazioni e fondamenti. Noi, però, vogliamo che siano precisati i criteri e che essi siano improntati all'efficienza della gestione,

facendo convergere le esigenze di carattere interno con quelle di carattere esterno. La stessa dotazione dei fondi rappresenta un *test* importante in questo senso.

Desidero, infine, segnalare che è già stata adottata una procedura di trasmissione dei provvedimenti normativi agli organi comunitari.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro delle partecipazioni statali e dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva sulla politica degli aiuti alle imprese è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. ETTORE LAURENZANO