

Imprese, lo stato degli aiuti

Torna il fascino discreto degli aiuti di stato. Dal caso Akstom a quelli di Alitalia e Edscha Ag

Si riparla di politiche industriali, dopo gli anni di esaltazione sfrenata del mercato

C'è una ricetta per coniugare le ambizioni di Lisbona con i rigidi criteri della Commissione

sugli aiuti alle imprese: ed è una ricetta che punta tutto su Ricerca & Sviluppo

ENRICO SANTARELLI

Stagnazione della crescita, crisi settoriali e persistenza dei divari regionali riportano al centro del dibattito il ruolo del «sostegno» pubblico alle imprese e, in generale, delle politiche «personali» e di salvataggio, viste talora come strumenti per il rilancio della competitività. Dopo anni dominati da una fiducia incondizionata nei processi di apertura e liberalizzazione dei mercati, si torna così a subire il fascino discreto degli aiuti di stato e a recuperare approcci di tipo dirigistico alle politiche economiche. L'aumento della pressione competitiva connesso all'integrazione europea avrebbe dovuto determinare sia effetti virtuosi (prevalenti) che problemi di aggiustamento (inevitabili). Tra i primi, il miglioramento della *performance* economica dei mercati (incremento del benessere per i consumatori) e l'aumento della competitività delle imprese. Tra i secondi, il passaggio ad una struttura di mercato più concentrata e la conseguente riduzione del numero di equilibrio delle imprese. Nella realtà, si sono manifestati prevalentemente i problemi di aggiustamento, riaccendendo impulsi anti-europeisti e alimentando un diffuso clima di sfiducia.

In tale panorama - come dimostrano i casi di Alitalia nel nostro paese, Alstom in Francia e Edscha AG in Germania - diventa legittimo dubitare che i governi dei paesi membri possano resistere alla tentazione di interferire con il mercato, venendo meno al divieto di erogare aiuti di stato a singole imprese o a settori specifici. Nel marzo del 2000 il Consiglio europeo di Lisbona aveva invitato a «perseguire gli sforzi intesi a ... ridurre il livello generale degli aiuti di stato» e un anno dopo a Stoccolma aveva ribadito questo intendimento, chiedendo di «dimostrare entro il 2003 una tendenza decrescente degli aiuti di stato rispetto al pil, tenendo conto dell'esigenza di riorientare gli aiuti verso obiettivi orizzontali di interesse comune, inclusi gli obiettivi di coesione». Queste manifestazioni d'intenti

potrebbero ovviamente essere disattese in qualunque momento, visto che la disciplina degli aiuti di stato, pur severa e puntuale, lascia ampio margine di discrezionalità alla sfera politica, rendendo possibile deliberare in deroga alle indicazioni del Trattato dell'Unione europea qualora tutti i paesi (ahi, la regola dell'unanimità...) decidano che essi sono giustificati da circostanze eccezionali. È evidente, in questo caso, che il peso politico, l'autorevolezza e la capacità di stringere alleanze di un governo nazionale possono avere un impatto decisivo su ammontare e destinazione degli aiuti di stato che un paese membro è autorizzato ad elargire.

I comportamenti messi in pratica dai paesi dell'Unione europea tra il 1997 e il 2002 mostrano tuttavia come gli intenti di Lisbona e di Stoccolma fotografassero tendenze già in atto. In particolare (Tabella 1), nel corso di tale periodo l'Italia è il paese che ha ridotto maggiormente, passando dallo 0,80% allo 0,38%, gli aiuti di stato in percentuale del pil, tanto da diventare già nel 1999 più «virtuosa», da questo punto di vista, di Francia e Germania. Soprattutto nella fase iniziale dello stesso periodo, il nostro paese ha avuto inoltre la capacità di contenere la dinamica del sostegno al settore manifatturiero (1,9% del valore aggiunto del settore nel 2002), riuscendo quasi ad allinearsi alla media Ue (1,5%) e ad avvicinarsi considerevolmente a Francia (1,4%) e, soprattutto (Germania 1,7%). Ma la tendenza più interessante è quella che emerge in riferimento agli aiuti orizzontali, cioè a quegli interventi volti a fronteggiare difficoltà che possono sorgere indipendentemente dalla tipologia di attività economica e dalla localizzazione territoriale. Nel 2002, gli obiettivi orizzontali assorbivano infatti il 96% degli aiuti di stato italiani (Tabella 2), una quota neppure avvicinata dagli altri paesi e perfettamente in linea con le esortazioni del Consiglio europeo di Stoccolma. Questi dati suggeriscono una strategia che consentirebbe di avvicinarsi al più ambizioso fra

gli obiettivi di Lisbona: fare dell'Unione europea l'economia fondata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo. Questa strategia che dovrebbe fondere obiettivi di Lisbona e «virtù» di Stoccolma è stata ribadita dalla Commissione nelle *Broad Economic Guidelines* del luglio 2003, che consigliano di indirizzare la spesa pubblica verso investimenti in capitale fisico, capitale umano e «conoscenza».

La creazione di un sistema dinamico e incentrato sulla capacità innovativa richiede tuttavia non solo un aumento generalizzato degli investimenti, ma anche il coinvolgimento di un numero maggiore di imprese appartenenti ai settori di livello tecnologico alto e medio-alto nelle attività di Ricerca & Sviluppo (R&S). Questo giustifica interventi tesi ad «aiutare» le piccole e medie imprese (Pmi) di tali settori, incentivandone la R&S e il reclutamento di ricercatori a tempo pieno. Gli interventi non dovrebbero essere selettivi settorialmente, né avvantaggiare imprese marginali. In effetti, qualora fossero erogati in modo davvero trasparente, essi finirebbero quasi automaticamente per essere appannaggio esclusivo di Pmi con una dimensione occupazionale compresa tra 50 e 250 addetti, attive in settori come la farmaceutica, l'informatica, le apparecchiature scientifiche, il macchinario industriale e così via. Nel caso dell'Italia, si tratta di quelle poche migliaia di «medie» imprese sulle quali il paese deve puntare, nella speranza che diventino le forze trainanti di un sistema produttivo eccessivamente frammentato e dominato dalle micro-imprese e dai settori tradizionali a bassa intensità di conoscenza. Ed è pressoché impossibile che aiuti di questo tipo, se elargiti con il dovuto rigore, vadano alle micro-imprese con meno di 50 addetti - visto che i laboratori di R&S stentano ad entrarvi anche fisicamente - o ad imprese di quei settori *low-tech* che utilizzano prevalentemente fonti indirette di innovazione e impiegano capitale umano di qualificazione me-

dio-bassa. Controlli rigorosi dovranno impedire che gli aiuti destinati alla R&S finiscano nella disponibilità di imprese che, inidonee a svolgere quest'attività, li utilizzino per aumentare la propria liquidità o per scopi incompatibili con quelli per i quali sono stati erogati.

Tra l'altro, un provvedimento (n. 364/2004 del 25.2.2004) della Com-

missione europea ha emendato il regolamento in materia di aiuti di stato alla R&S delle Pmi, esentando i paesi membri dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione stessa. Si tratta di un'opportunità da cogliere senza esitazioni, abbandonando nel contempo ogni altra forma di aiuti. Da un lato, grazie alla cancellazione degli aiuti di stato settoriali e regionali, si avrebbe un'ulteriore riduzione

dell'ammontare complessivo di questi interventi, mentre dall'altro, grazie ad aiuti limitati alla R&S delle Pmi, si stimolerebbe l'innovatività a tutti i livelli. Per questa via, l'obiettivo fissato a Lisbona diventerebbe meno irrealistico e sarebbero compiuti passi importanti per il rilancio della competitività e, nel lungo periodo, per operare la transizione verso un'economia basata sulla conoscenza.

Tabella 1 - Aiuti di Stato* in percentuale del PIL

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Totale UE	0,66	0,60	0,47	0,45	0,38	0,39
Francia	0,85	0,74	0,54	0,49	0,42	0,42
Germania	0,91	0,82	0,74	0,69	0,58	0,56
Italia	0,80	0,66	0,37	0,39	0,35	0,38
Regno Unito	0,29	0,32	0,20	0,19	0,17	0,17

* Al netto di quelli destinati all'agricoltura alla pesca e ai trasporti

Tabella 2 - Percentuale degli aiuti di Stato* per obiettivi orizzontali

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Totale UE	55	56	67	68	71	73
Francia	34	39	50	53	53	60
Germania	42	50	60	61	63	66
Italia	89	77	90	90	96	96
Regno Unito	80	60	90	90	91	70

* Al netto di quelli destinati all'agricoltura alla pesca e ai trasporti