

6. CONCORRENZA: NORMATIVA ANTITRUST E LIBERALIZZAZIONI

Fase ascendente

Nel corso del 2007 il ruolo svolto dalla politica della concorrenza della Commissione europea ha continuato ad essere di particolare rilevanza nel contesto dei cambiamenti economico sociali affrontati dall'Unione Europea.

Infatti, fronteggiare la crescente competizione globale ed i cambiamenti tecnologici richiede che le politiche europee e quelle nazionali debbano mirare a sostenere in modo flessibile le imprese per far fronte rapidamente alle sfide e cogliere, altrettanto rapidamente, le opportunità.

In tal senso, in linea con il programma di Lisbona, quattro sono gli obiettivi strategici fissati dalla Commissione nell'Annual Policy Strategy Decision (APS) per il 2007 nell'ambito delle politiche della concorrenza dell'Unione europea:

- ✓ assicurare ai consumatori europei, sia a livello individuale che di impresa, il raggiungimento di alti standard ed ampie scelte di beni e servizi a prezzi accessibili, al fine di proteggere la concorrenza dei mercati;
- ✓ incrementare la competitività delle imprese europee, per proteggere lo sviluppo competitivo. Infatti, la rivalità fra imprese stimola lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, potenziando una rapida crescita dell'economia. Inoltre, assicurare un mercato aperto con possibilità per nuove iniziative può attrarre maggiori investimenti, generare occupazione e accelerare la crescita;
- ✓ selezionare i cartelli, le fusioni e le pratiche abusive internazionali delle imprese di tutte le nazionalità che ostacolano la competizione all'interno dell'Unione europea; le politiche della concorrenza devono proteggere le imprese e i cittadini contro i potenziali aspetti dannosi della globalizzazione;
- ✓ creare appropriate strutture, nelle quali gli Stati membri possano concedere sostegni finanziari per sostenere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione, la protezione dell'ambiente, l'occupazione, la formazione e i servizi pubblici, concedere facilitazioni al capitale di rischio, senza danneggiare la competitività e il lavoro nel resto dell'Unione europea, agevolando nel contempo cambiamenti strutturali nell'ambito della globalizzazione.

In tale ambito la Direzione Generale per la Concorrenza ha definito tre obiettivi generali pluriennali per consentire di apportare un contributo significativo alla realizzazione degli obiettivi strategici di cui sopra:

- ✓ focalizzare l'azione sui settori chiave del mercato interno e dell'agenda di Lisbona;
- ✓ rafforzare le azioni di contrasto nei confronti delle pratiche anti-concorrenziali dannose per l'economia europea;

- ✓ rilanciare la competitività all'interno dell'Unione europea, contribuendo a forgiarne la struttura normativa.

La Commissione ha diviso il lavoro sulla base della struttura delle dieci direzioni nelle quali è suddiviso il lavoro della DG Competition (Activity Based Management-ABM) ed in base al quale, dal corrente anno 2007, è stata anche pianificata la redazione del bilancio.

Cartelli e normativa antitrust

In tale ambito, quanto agli articoli 81 e 82, la Commissione ha individuato le priorità nelle attività di consolidamento delle indagini e nella dissuasione dalla istituzione di cartelli, con particolare riguardo a quei settori che hanno un evidente impatto sui consumatori e per i quali si è reso necessario un rafforzamento dell'attività di controllo, nonché nella condanna dei casi di abuso di posizione dominante e nella contestuale applicazione di sanzioni.

Inoltre, ai fini della semplificazione amministrativa, il 26 ottobre 2007 la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica su un uno schema di Comunicazione e su uno schema di Regolamento che emenda il Regolamento 773/2004 della Commissione, per la definizione dei casi di cartelli in tutte quelle ipotesi in cui le parti concordino per procedure semplificate e rapide.

Scopo del progetto è sia quello di semplificare le procedure amministrative, sia di consentire una più rapida definizione delle stesse procedure, riducendo il contenzioso nei casi di cartelli. La proposta prevede, altresì, la possibilità di ridurre le penalità nei casi in cui le imprese concordino per le procedure agevolate in parola.

Ciò consentirà tra l'altro alla Commissione di svincolare risorse da destinare alle indagini su nuovi casi.

Alla procedura di consultazione, conclusasi il 21 dicembre 2007, seguirà una fase di rielaborazione delle osservazioni degli SM da parte della Commissione e, infine, l'adozione della Comunicazione e del Regolamento. Non è possibile prevedere la durata di questa seconda fase.

Due importanti indagini nel settore bancario e nel settore assicurativo, si sono concluse rispettivamente con le Comunicazioni del 31 gennaio 2007 (COM(2007) 33 def. del 31.1.2007) e del 25 settembre 2007 (COM(2007) 556 def. del 25.9.2007) ed hanno portato la Commissione ad evidenziare alcune pratiche anticoncorrenziali e, di conseguenza, ad attivare idonei strumenti di contrasto.

In tal senso, anche da parte italiana si è provveduto con la legge 2 aprile 2007, n. 40, ad emanare disposizioni innovative in ordine alla estinzione anticipata ed alla portabilità dei mutui, alle spese concernenti le comunicazioni al cliente da parte di banche ed assicurazioni, alla semplificazione in materia di cancellazione di ipoteche, al rinnovo dei contratti di assicurazione, alla attribuzione della classe di merito.

Liberalizzazioni

Accanto all'attività di controllo del rispetto delle norme antitrust, la Commissione ha sollecitato la prosecuzione del processo di liberalizzazione in alcuni settori prioritari, quali energia, telecomunicazioni e trasporti, al fine di soddisfare i bisogni dei consumatori nel miglior modo possibile e di contribuire alla competitività e alla crescita dell'economia europea.

In particolare, il settore della politica energetica ha ricevuto nuovo slancio, con l'adozione, il 19 settembre 2007, da parte della Commissione europea, del terzo pacchetto di proposte normative, intese a garantire che i consumatori possano effettivamente scegliere il proprio fornitore e tutti i cittadini europei possano fruire pienamente dei vantaggi disponibili. Le proposte della Commissione sono improntate ad un'ottica che pone in primo piano la scelta del consumatore: tariffe più eque, energia più pulita e sicurezza nell'approvvigionamento.

Il pacchetto, che era stato annunciato nella comunicazione della Commissione "una politica energetica per l'Europa" approvata nel Consiglio europeo del marzo 2007, promuove lo sviluppo sostenibile stimolando l'efficienza energetica e assicurando che anche le imprese più piccole abbiano accesso al mercato dell'energia.

Le proposte suddette sono state presentate al Parlamento europeo e al Consiglio dei Ministri europeo in data 8 ottobre 2007 dalla DG Concorrenza della Commissione europea.

Dal 1° luglio è possibile scegliere liberamente il fornitore, con il nuovo pacchetto di misure si assicura che tutti i fornitori soddisfino elevati livelli di qualità, di sostenibilità e sicurezza dei servizi.

Inoltre, è prevista per il 2008 una Carta degli utenti dell'energia che includerà disposizioni relative alla cosiddetta fuel poverty (povertà in relazione al consumo di energia), informazioni sui fornitori disponibili, e sulle opzioni di approvvigionamento, azioni intese a ridurre le formalità burocratiche in caso di sostituzione del fornitore di energia e a proteggere i cittadini da pratiche di vendita scorrette.

Settore energia

Con la legge 3 agosto 2007, n. 125 si è dato l'avvio alla liberalizzazione dei mercati. Dal 1° luglio 2007, le aziende che distribuiscono energia elettrica alimentando almeno 100.000 utenti, debbono tenere distinta l'attività di distribuzione da quella di vendita; le imprese di distribuzione che svolgevano, al 30 giugno 2007, anche attività di vendita di energia elettrica debbono costituire (entro il 15 dicembre 2007) apposite società per azioni dedicate all'attività di vendita; L'Autorità per l'energia elettrica e il gas adotta disposizioni per la separazione funzionale, anche per lo stoccaggio di gas, regolare le modalità di accesso ai dati dell'ultimo anno relativi ai consumi dei clienti, inoltre, sempre a decorrere dal 1 luglio 2007, è possibile recedere dal vecchio contratto di fornitura di energia elettrica (secondo modalità stabilite dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas) e scegliere un fornitore diverso dal proprio distributore; l'erogazione del servizio per i clienti finali domestici, in mancanza di scelta diversa, è garantita dall'impresa di distribuzione; il Ministero dello sviluppo economico promuove l'associazionismo su base volontaria della piccola e media utenza, provvede ad emanare indirizzi per salvaguardare i clienti finali che hanno autocertificato di non disporre di un fornitore di energia elettrica o che non hanno scelto il proprio fornitore, attuare disposizioni in materia di ricerca e sviluppo di sistema semplificare le procedure per l'accesso da parte delle pubbliche amministrazioni a finanziamento tramite terzi, adottare iniziative per la sicurezza del sistema elettrico, facilitare la confrontabilità dei prezzi, definendo standard minimi di informazione, in tal senso è prevista tra l'altro la pubblicazione delle informazioni relative alla bolletta, sul sito web dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Le imprese di vendita di energia elettrica nelle fatture e nel materiale promozionale inviato ai propri clienti finali debbono fornire informazioni su la composizione del mix energetico utilizzato per la produzione dell'energia elettrica fornita nei 2 anni precedenti e l'impatto ambientale utile al risparmio di energia.

Nel settore delle telecomunicazioni, la Commissione ha approvato il 13 novembre 2007 un pacchetto di proposte per un mercato unico europeo in materia.

La proposta si basa sul risultato di una consultazione lanciata dalla stessa Commissione alla fine del 2005 in ordine ad un progetto di revisione delle norme in materia di telecomunicazioni in vigore dal 25 luglio 2003 (Direttiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica - direttiva quadro). Il progetto è attualmente all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio dei Ministri europei e, nell'intento della Commissione, dovrebbe essere approvato entro la fine del 2008.

Con la riforma la Commissione intende consentire ai cittadini europei di beneficiare di servizi di comunicazione di migliore qualità e a prezzi più accessibili, sia per la telefonia mobile, che per il collegamento veloce a internet a banda larga, che per la televisione via cavo. Il pacchetto di proposte prevede fra l'altro: una più ampia scelta per il consumatore, grazie ad una maggiore concorrenza, una maggiore sicurezza nell'uso delle reti di comunicazione, grazie a nuovi strumenti di lotta contro gli spam, i virus e altri attacchi informatici, l'accesso alla banda larga per tutti, liberalizzazione dei mercati, controlli più indipendenti, con il rafforzamento dell'indipendenza dei controllori sia dagli operatori che dai governi.

Da parte italiana si è contribuito con il completamento del processo di liberalizzazione avviato con la legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha eliminato ben 14 restrizioni alla concorrenza, tra le quali si rammentano i settori dei servizi professionali e della distribuzione commerciale, la liberalizzazione dell'attività di produzione del pane, interventi nel campo della distribuzione di farmaci, per il potenziamento del servizio di taxi, l'andamento dei prezzi, misure per il sistema informativo sui prezzi dei prodotti agro-alimentari, modifica unilaterale delle condizioni contrattuali, integrazione dei poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

A tali disposizioni ha fatto seguito la legge 2 aprile 2007, n. 40, che costituisce il secondo pacchetto delle liberalizzazioni e che ha introdotto molte novità sia per il cittadino consumatore (rafforzando i poteri dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ed imponendo regole sulla trasparenza tra l'altro, per telefonia mobile e fissa, internet, strade autostrade, carburanti, tariffe aeree, alimenti confezionati, assicurazioni, mutui) che per le imprese (semplificazione e riduzione dei tempi e degli oneri burocratici per la costituzione di nuove imprese, agevolazioni alle piccole e medie imprese per l'accesso al mercato del gas, previsione di gare pubbliche europee per l'alta velocità, bonus per rottamazione e trasporti

pubblici, innovazioni in campo scolastico con il rilancio dell'istruzione tecnico professionale e una maggiore autonomia per le scuole).

Il terzo pacchetto di misure è ancora allo stadio di disegno di legge (AS 1644) e, al momento in cui si scrive (15 gennaio 2008), è in corso di esame in X Commissione.

Tale disegno di legge pone il cittadino-consumatore al centro dell'attività istituzionale anche perché impegna il Governo a predisporre ogni anno un disegno di legge per la promozione della concorrenza e la tutela dei consumatori. Sono state, inoltre, introdotte nuove regole nei rapporti con le banche, nel settore della Responsabilità civile auto, nei trasporti marittimi, ferroviari e aerei, nei servizi di telefonia mobile e internet. Ulteriori riforme riguardano la distribuzione di carburante e gas, gli esercizi commerciali, l'editoria, la farmaceutica e le attività professionali. Sono previsti interventi di semplificazione amministrativa, di modernizzazione del sistema economico attraverso incentivi fiscali, di garanzie e trasparenza dei mercati.

Sono, infine, previsti divieti di nuovi affidamenti dei servizi idrici a soggetti privati, mentre si offrono nuove opportunità per le piccole imprese di aumentare la massa critica necessaria per muoversi al meglio sul mercato e diventare rete.

Sono state altresì modificate le norme di trasparenza delle relazioni finanziarie tra Stati membri e loro imprese pubbliche: in particolare sono soggette all'obbligo di tenere una contabilità separata le imprese che fruiscono di diritti speciali o esclusivi riconosciuti da uno Stato membro o che gestiscono servizi di interesse economico generale e ricevono compensazioni in qualsiasi forma (art. 1 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 226).

Infine, con riferimento alla questione del risarcimento del danno derivante dalla violazione delle norme antitrust, nel 2007 sono proseguiti i lavori avviati con la pubblicazione del relativo libro verde e con la consultazione tenutasi nel 2006.

Nel corso del 2007, infatti, a seguito dell'analisi delle osservazioni pervenute nell'ambito della consultazione sul libro verde, la Commissione ha modificato il testo, predisponendo un documento di lavoro della Commissione europea relativo al progetto di Libro bianco in materia.

Su tale documento di lavoro, è stata lanciata un'ulteriore consultazione, alla quale il Governo ha partecipato molto attivamente, presentando un documento redatto in sintonia con l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato.

Il libro bianco concernente il risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust - che, nelle intenzioni della Commissione medesima, dovrebbe essere pubblicato a febbraio 2008 - dovrebbe essere accompagnato, come affermato dal Commissario per la Concorrenza Neelie Kroes, da una valutazione dell'impatto sociale ed economico delle possibili misure per la promozione di un effettivo sistema di azioni private per il risarcimento dei danni.

Da parte italiana, sulla stessa materia del risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust, con la legge 24 dicembre 2007 (legge finanziaria per il 2008) è stato

introdotto nel Codice del Consumo, l'articolo 140 bis che prevede l'azione collettiva risarcitoria, in linea con le considerazioni svolte nelle predette osservazioni di parte italiana al documento di lavoro relativo al progetto di Libro bianco. L'inserimento di tale disposizione, raccomandato proprio dal documento di lavoro in materia di risarcimento dei danni derivanti da violazione della normativa antitrust, costituisce una novità nell'assetto legislativo italiano ed esaudisce le richieste in tal senso più volte formulate dalle associazioni dei consumatori.

Servizi di interesse economico generale

Il 23 ottobre 2007 il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno adottato il Regolamento n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia.

Il Regolamento si applica all'esercizio di servizi nazionali e internazionali di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia e altri modi di trasporto su rotaia o su strada, ad eccezione dei servizi di trasporto prestati prevalentemente in ragione del loro interesse storico o del loro valore turistico.

Il Regolamento, altresì, abroga la precedente disciplina costituita dal Regolamento n. 1191/69 (che, tuttavia, rimane in vigore per la disciplina dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri per via navigabile) ed il Regolamento n. 1107/70 che disciplinava gli aiuti accordati nel settore del trasporto passeggeri su strada, per ferrovia e per via navigabile.

Il Regolamento 1370/2007 nasce sulla base degli obiettivi posti nel Libro bianco della Commissione europea del 12 settembre 2001 sulla "Politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte". Sulla scorta delle indicazioni del Libro Bianco, pertanto, la disciplina dettata dal Regolamento 1370/2007 intende garantire:

- ✓ servizi di trasporto passeggeri sicuri, efficaci, di qualità resi a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze di mercato consentirebbe di fornire; il tutto grazie all'introduzione di una concorrenza regolamentata tra gli operatori del settore che rende più appetibili, innovativi e meno onerosi i servizi forniti;
- ✓ la trasparenza e l'efficienza dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri che, tuttavia, siano in grado di offrire specifiche condizioni tariffarie a talune categorie di viaggiatori in considerazione di fattori sociali, ambientali e di sviluppo regionale
- ✓ l'eliminazione delle disparità fra imprese di trasporto provenienti da Stati membri diversi che possono alterare in modo sostanziale la concorrenza.

A tal fine, il Regolamento 1370/2007 stabilisce le condizioni alle quali le autorità competenti, allorché impongono o stipulano obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori gravati dall'onere per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento di tali obblighi.

Qualora gli Stati membri scelgano di non far rientrare le proprie regole in materia di gestione dei servizi pubblici di trasporto passeggeri nell'alveo della disciplina dettata dal Regolamento in questione si dovrà, in tal caso, applicare il regime generale per gli aiuti di Stato.

Concentrazioni

Anche nel 2007 lo sforzo della Commissione si è focalizzato sul controllo delle concentrazioni al fine di prevenire l'emergere di strutture di mercato che non comportano una effettiva competitività ma, al contrario, realizzano la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato in modo da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

Le operazioni di concentrazione che superano le soglie di fatturato previste dalle norme in materia (Regolamento (CE) 139/2004; legge 10 ottobre 1990, n. 287) devono essere preventivamente comunicate all'Autorità garante della concorrenza e del mercato che avvierà una fase istruttoria al fine di valutare se l'operazione debba essere o meno vietata. La fase di comunicazione formale può essere preceduta da una fase nella quale le imprese possono chiedere un confronto preventivo con l'Autorità nazionale.

In tale ambito, il 24 aprile 2007, la Commissione ha lanciato una consultazione su un progetto di revisione delle misure da porre in essere in materia di controllo delle concentrazioni. Il nuovo progetto andrà ad adattare le linee guida del 2001, attualmente vigenti, alla luce degli studi avviati dalla Commissione per l'ampliamento e l'efficacia delle misure stesse, della recente giurisprudenza della Corte e del regolamento in vigore dal 2004 (Regolamento del Consiglio (CE) N.139/2004).

L'adozione delle nuove misure era prevista per la fine del 2007.

Inoltre, la Commissione, a seguito dei risultati di una consultazione lanciata il 13 febbraio 2007, il 28 novembre 2007 ha adottato delle nuove linee guida (Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings) per l'accertamento delle concentrazioni cosiddette "non orizzontali", relative alle concentrazioni realizzate da imprese attive in differenti mercati rilevanti, come nel caso di operazioni di concentrazione con imprese ad un altro livello della catena di produzione (concentrazioni verticali) o con imprese attive in mercati correlati (concentrazioni di imprese differenziate cosiddette conglomerate).

In dette linee guida la Commissione fornisce indicazioni alle imprese in ordine alle modalità con le quali la Commissione stessa analizzerà l'impatto di tali concentrazioni sulla concorrenza.

7. AIUTI DI STATO

Nell'ambito della politica di concorrenza nel settore degli aiuti di Stato, anche nel 2007 è proseguita l'intensa attività della Commissione europea, avviata nel 2005 con il Piano d'Azione per gli aiuti di Stato 2005-2009, finalizzata alla completa riforma delle discipline che regolano l'erogazione di benefici statali alle imprese comunitarie, come stabilito nel piano d'Azione.

Parallelamente, il Dipartimento per le politiche europee ha portato avanti l'azione di coordinamento delle Amministrazioni pubbliche e della consultazione delle componenti private economico sociali, per la definizione della posizione nazionale su tutte le proposte avanzate dalla Commissione europea e da questa sottoposte al vaglio dei Paesi membri assumendosi, altresì, l'onere di rappresentare e sostenere nella sede comunitaria le istanze emerse nella fase di coordinamento.

Il controllo degli aiuti di Stato in ambito comunitario

Il controllo degli aiuti di Stato, operato da parte della Commissione europea assicura, che l'intervento dei governi nell'economia a sostegno delle imprese nazionali non determini effetti distorsivi della concorrenza e degli scambi infra-comunitari.

Gli autori del Trattato della Comunità europea (TCE), pur intravedendone i rischi, non intesero porre un totale divieto agli aiuti di Stato ma ritennero di fissare il principio secondo cui l'aiuto di Stato è incompatibile con il mercato comune salvo ammetterne la legittimità in circostanze eccezionali.

Tale principio di base è stabilito nell'art. 87 del TCE cui fanno da corollario gli articoli 88 e 89.

Da questi articoli è scaturita una ricca legislazione secondaria frutto dei Regolamenti di procedura adottati dal Consiglio, della prassi della Commissione di emanare decisioni individuali da cui si sono sviluppate decine di linee guida ed orientamenti (la così detta normativa grigia), dei c.d. Regolamenti di esenzione, che consentono l'erogazione dei benefici statali in determinati settori economici ed a determinate condizioni senza la previa notifica ai sensi dell'art. 88.3 del TCE.

Questo ampio e complesso quadro normativo, integrato dai pronunciamenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia, disciplina le innumerevoli ipotesi nelle quali gli aiuti di Stato sono da considerarsi compatibili con il TCE ed ha rafforzato la certezza giuridica e la trasparenza sulla base della regola aurea secondo la quale, in ambito comunitario, tutti gli aiuti di Stato sono proibiti tranne quelli espressamente previsti dalla normativa dell'Unione europea (U.E.)

Si rinvia più avanti per l'elencazione della normativa in materia di aiuti di Stato attualmente vigente nell'U.E.

La novazione del quadro normativo nel settore degli aiuti di Stato ha già cominciato a dare i suoi frutti come testimonia il calo generale nello scenario comunitario dell'ammontare complessivo degli aiuti in percentuale del PIL registratosi anche nel 2007, cui corrisponde la scelta degli Stati membri di destinare le risorse pubbliche sempre più al perseguimento degli obiettivi di Lisbona.

Anche in Italia si è assistito negli ultimi anni ad una sensibile riduzione delle risorse finanziarie destinate alle politiche degli aiuti pubblici.

Da questo nuovo scenario deriva l'esigenza di orientare le dotazioni verso obiettivi strategici per lo sviluppo dell'economia nazionale. Il rinnovato modello di sostegno pubblico alle imprese, pertanto, attiverà strumenti di incentivo sempre più coerenti con le scelte di politica industriale ed economica; si tratterà, pertanto, di interventi mirati ad innalzare il livello

tecnologico degli investimenti produttivi, con un sostegno alle spese in R&S, soprattutto rivolto alle PMI, nonché allo sviluppo di nuove imprese in settori produttivi non tradizionali.

Il "Quadro di valutazione degli aiuti di Stato", relativo all'anno 2006, predisposto dalla Commissione europea nell'autunno del 2007 evidenzia la tendenza al contenimento del volume complessivo degli aiuti alle imprese.

In particolare, per quanto riguarda l'Italia, lo scoreboard della Commissione registra per il 2006 un livello di aiuti complessivi (al netto degli aiuti al settore delle ferrovie e degli aiuti sotto forma di compensazione degli oneri di servizio di interesse pubblico generale) significativamente inferiore in termini monetari (5,5 miliardi di €) rispetto alla Germania (20 miliardi di €) e alla Francia (10 miliardi di €).

E' prevedibile che il trend del 2006 potrà confermarsi anche per il 2007.

Dall'indagine comunitaria, inoltre, è emerso che il nostro Paese, in linea con l'orientamento più volte ribadito dai vari Consigli europei, conferma la scelta di riservare la quasi totalità degli incentivi pubblici a finalità di carattere orizzontale: il 96% delle risorse, infatti, è stato destinato ad obiettivi non settoriali, con una prevalenza di aiuti per il sostegno delle piccole e medie imprese (33%), di aiuti per lo sviluppo regionale (21%) e di aiuti per investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione (19%).

Nelle tabelle che seguono sono riportati i dati relativi all'ammontare annuo degli aiuti di Stato orizzontali e settoriali nel periodo tra il 1992 ed il 2006 espressi in milioni di euro. La prima tabella fotografa la realtà italiana, mentre nella seconda tabella sono riportati i dati relativi alla media comunitaria.

Le tabelle sono state elaborate sulla base dei dati che la Commissione europea pubblica in occasione della rilevazione annuale in materia di aiuti di Stato.

I dati sono riportati in milioni di euro ai prezzi costanti riferiti al 1995 ma sono stati riparametrati nell'anno 2006.

Degli incentivi a carattere orizzontale fanno parte gli aiuti di Stato a:

- ✓ commercio, export ed internazionalizzazione
- ✓ cultura e conservazione del patrimonio culturale
- ✓ occupazione
- ✓ energia
- ✓ ambiente
- ✓ calamità naturali
- ✓ regioni (politica di coesione)
- ✓ ricerca e sviluppo
- ✓ capitale di rischio
- ✓ PMI
- ✓ formazione

Sotto la voce settori particolari sono ricompresi gli aiuti di Stato a:

- ✓ servizi finanziari
- ✓ settore manifatturiero
- ✓ altri settori non manifatturieri
- ✓ altri settori
- ✓ trasporti (terrestri e attraverso condotte, marittimi, aerei e trasporti non specificati)

La prima tabella illustra l'andamento del volume di aiuti orizzontali e settoriali erogati dall'Italia dal 1992 al 2006.

Tali dati denotano un aumento degli aiuti orizzontali, in conformità con le raccomandazioni della Commissione europea.

La seconda tabella, illustra i medesimi dati riferiti all'Europa.

Come si può vedere dal confronto fra le due tabelle, emerge che, in termini percentuali, l'Italia ha orientato i propri aiuti verso strumenti orizzontali, in misura maggiore di quanto non sia stato fatto a livello europeo, in tal modo dimostrando che lo sforzo di investire le risorse pubbliche maggiormente in obiettivi orizzontali ha dato i suoi frutti,

Sebbene non vi siano dati disponibili per il 2007, alcune stime confermerebbero tale tendenza.

Tabella

Aiuti di stato – Italia (dati in milioni di euro)

ITALIA		Agricoltura	Pesca	Settori orizzontali	Settori particolari	Aiuti totali meno agricoltura, pesca e trasporti	Aiuti totali meno trasporti ferroviari
1992		3049,5	176,9	1347,6	3513	17260,6	20487
1993		1450,6	198,6	12342,1	4012,2	16354,3	18003,5
1994		1463,9	151,2	9525,8	3489,9	13015,7	14630,8
1995		1626,2	128,1	11851,1	2004,8	13855,9	15610,3
1996		1676,2	102,3	9638,2	4034,2	13672,4	15450,8
1997		2040,3	101,3	9097,4	846,2	9943,6	12869,6
1998		1972,9	98	6651,9	2288,8	8940,7	11011,6
1999		1948,3	96,8	4047,8	833,8	4881,6	7000,9
2000		954	176	4667,1	576	5243,2	6666
2001		1208,2	103,9	4910,1	204,2	5114,3	6638,8
2002		875,8	96,2	5379,1	371,2	5750,3	7358,3
2003		1148,8	82,2	5336,9	235	5571,9	7129,6
2004		1167,6	126	4567,4	231,6	4799	6558,9
2005		1140,4	84,3	4314,7	207,9	4522,6	6176,1
2006		1177,2	40,2	3675,4	167,4	3842,8	5511,1
Media	2001/03	1077,6	94,1	5208,7	270,1	5478,8	7042,2
Media	2003/06	1161,8	83,5	4185,9	202,3	4388,2	6082

Tabella**Aiuti di stato - Unione europea (dati in milioni di euro)**

E.U.	Agricoltura	Pesca	Settori orizzontali	Settori particolari	Aiuti totali meno agricoltura, pesca e trasporti	Aiuti totali meno trasporti ferroviari
1992	17636,6	462,3	34289,1	31451	65740,1	83839
1993	16203,6	542,2	32303	33844,1	65995,2	82892,9
1994	15788,8	403,5	27361,6	36150	60385	79703,9
1995	17238,8	382,4	32058,6	29563	58629,2	79242,8
1996	16988,5	291,9	31903,2	28675,7	58263	77859,2
1997	17459,4	308	30844,6	50255,2	78910,5	98867,2
1998	14839,5	372,5	28934,3	21998,4	50177,1	66144,8
1999	15643,4	366,4	27048,8	14968,5	41232,8	58027,1
2000	14855,3	474,8	31875,1	17415,5	47982,8	64620,7
2001	14458,8	395,3	32180,3	20026,3	50539,6	67060,8
2002	12566	375	35440,3	23500,1	56795,5	71881,9
2003	13259,1	412,5	34931,5	18990,3	51967,3	67593,4
2004	17466,9	525,7	36244,2	13250,9	47506,1	67487,7
2005	16498	362,9	39241,4	10463,1	47320,8	66565,3
2006	16289,2	286,7	40793,3	9353,4	47903,3	66722,6
Media 2001/03			34184	20838,9	53100,8	68845,3
Media 2003/06	16751,3	391,7	38759,7	11022,4	47576,8	66925,2

I nuovi provvedimenti

Il 24 luglio 2007 la Commissione europea ha adottato il Regolamento n. 875/2007 che ha fissato la nuova soglia al disotto della quale gli incentivi alle imprese del settore della pesca non sono considerati aiuti di Stato. Il nuovo regolamento autorizza aiuti de minimis fino a 30.000 € per beneficiario nell'arco di tre esercizi finanziari consecutivi a condizione che l'ammontare totale di aiuti de minimis corrisposti nel Paese alle imprese del settore della pesca non superi, nell'arco di tre esercizi finanziari, il 2,5% del valore della produzione annuale nel settore che per l'Italia è pari a 94.325.000 €. Il Regolamento dispone, altresì, che non si possa far ricorso ad aiuti de minimis per incrementare la capacità di pesca della flotta esistente nonché per l'acquisto o la costruzione di nuove navi da pesca.

Il 26 ottobre 2007 la Commissione europea ha adottato una Comunicazione dal titolo "Verso l'esecuzione effettiva delle decisioni della Commissione che ingiungono agli Stati membri di recuperare gli aiuti di Stato illegali".

La Comunicazione è una sorta di guida per le migliori pratiche che la Commissione e gli Stati membri devono porre in essere al fine di assicurare una più immediata ed efficace esecuzione delle decisioni di recupero degli aiuti incompatibili concessi senza la previa autorizzazione della Commissione.

Alla Commissione spetta il compito di assicurare che le decisioni che contengono l'obbligo del recupero siano complete e chiare nello specificare l'identità dei beneficiari tenuti alla restituzione nonché l'ammontare dell'aiuto da recuperare

Agli Stati membri spetta il compito di adottare le misure più efficaci tra quelle disponibili nel sistema giuridico nazionale al fine di giungere ad un rapido e completo recupero dell'aiuto incompatibile ed illegale.

Di particolare importanza è il richiamo che la Comunicazione fa alle possibili conseguenze che il mancato recupero potrebbe avere rispetto ai nuovi aiuti. La Commissione, infatti, chiederà allo Stato membro di sospendere il pagamento di ogni nuovo incentivo, ancorché compatibile, a quei beneficiari che non abbiano restituito un precedente aiuto incompatibile ed illegale e ciò in applicazione del c.d. "principio Deggendorf" sancito dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea in una sentenza del 15 maggio del 1997.

La Comunicazione contiene anche un positivo riferimento alla c.d. "norma Deggendorf" (art. 1, comma 1223, della legge 296/2006), introdotta in Italia con la legge finanziaria del 2007.

Il 12 dicembre 2007 la Commissione ha adottato un nuovo Regolamento che detta nuove e più rapide norme procedurali in materia di notifica degli aiuti di Stato, che tiene conto delle osservazioni degli Stati membri ricevute nel corso di una consultazione pubblica avvenuta nel corso del medesimo anno.

Le nuove disposizioni modificano il regolamento n. 794/2004, attuativo del Regolamento generale di procedura n. 659/1999.

Le modifiche prevedono:

- ✓ l'uso obbligatorio, entro il 1° luglio 2008, di un sistema elettronico di notifica per gli aiuti di Stato (c.d. SANI: sistema interattivo di notifica degli aiuti di Stato) e di un sistema protetto di posta elettronica (con infrastruttura a chiave pubblica o PKI) per la corrispondenza successiva relativa alle notifiche. Il nuovo modulo di notifica generale previsto dal nuovo Regolamento fornirà informazioni supplementari alla Commissione europea permettendole di adottare le decisioni in maniera più rapida;
- ✓ Il completamento della serie dei moduli di notifica a seguito dell'adozione dei nuovi "Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato a sostegno degli investimenti in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese" e della nuova "Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione";
- ✓ L'utilizzo del modulo di notifica generale anche per la raccolta di informazioni sugli ordini di recupero pendenti e sulle autorità che concedono gli aiuti;
- ✓ La pubblicazione su Internet del testo integrale dei regimi di aiuto approvati;
- ✓ La modifica del metodo per il calcolo dei tassi d'interesse per il recupero degli aiuti illegali introdotta per tener conto dei cambiamenti della metodologia per la fissazione dei tassi di riferimento e di attuazione (si veda il punto successivo).

Sempre il 12 dicembre del 2007 La Commissione europea, a seguito di un ampio processo di consultazione degli Stati membri e sulla base di uno studio indipendente, ha adottato un nuovo metodo per fissare i tassi di riferimento e di attualizzazione, che entrerà in vigore il 1° luglio 2008.

Si tratta dei tassi utilizzati nell'analisi dei casi di aiuto di Stato per calcolare l'equivalente sovvenzione degli aiuti e l'elemento di aiuto relativo ai regimi di prestiti con interessi agevolati. Il nuovo metodo si attiene maggiormente ai principi di mercato poiché comprende un sistema che permette di tener conto della situazione specifica dell'impresa o del progetto e migliora, quindi, l'approccio economico nell'analisi degli aiuti di Stato.

La nuova metodologia si basa sul tasso interbancario ad un anno (IBOR) aumentato di margini compresi tra 60 e 1000 punti base, in funzione della qualità creditizia dell'impresa e del livello di garanzie offerte. Questo metodo è in linea con la revisione del quadro internazionale in materia di capitali introdotta dalle raccomandazioni più recenti del Comitato di Basilea in materia di vigilanza bancaria (il cosiddetto accordo Basilea II) ed è tendenzialmente più conforme al mercato rispetto alla metodologia applicata attualmente.

La nuova metodologia entrerà in vigore il 1° luglio 2008, in modo da dare alle istituzioni finanziarie ed alle altre parti interessate il tempo necessario per adeguarsi alle nuove modalità di calcolo.

Il 15 dicembre del 2007 la Commissione europea ha approvato il Regolamento n. 1535/2007 che disciplina il nuovo regime di aiuti di Stato de minimis in agricoltura.

Le nuove disposizioni portano a 7.500 € il massimale di aiuto ottenibile per beneficiario nel periodo di tre anni. Anche in questo caso vige la condizione per cui l'ammontare totale di aiuti de minimis corrisposti alle imprese del settore agricolo non deve superare nel triennio lo 0,75% del valore della produzione agricola di ciascun Stato membro, valore che per l'Italia è pari a 320.000.000 €.

Il nuovo regime di aiuti, che è entrato in vigore dal primo gennaio 2008, riguarda solamente la produzione primaria con esclusione, quindi, del settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli i cui interventi confluiscono nella disciplina generale degli aiuti de minimis prevista dal Regolamento n. 1998/2006.

La Commissione europea, con Decisione del 28 novembre 2007, ha approvato la carta italiana degli aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2007-2013 dopo un negoziato, formalmente avviato con una pre-notifica del 30 marzo del 2007, cui è seguita la notifica ufficiale il 12 giugno 2007, conclusosi nel mese di ottobre con gli incontri tra il Commissario alla Concorrenza ed il Ministro per lo sviluppo economico

La carta riguarda l'intero territorio delle Regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata ammesse alla deroga dell'art. 87.3.a) e le aree dell'obiettivo Competitività ammesse

alla deroga dell'art. 87.3.c) fino al 31 dicembre 2013 ovvero, fino al 31/12/2008, in base al regime di phasing-out.¹

Le Regioni dell'area Competitività, cui in un'ottica partenariale e di sussidiarietà, era stata demandato dal Governo, il compito di raggiungere un accordo circa la ripartizione dell'esiguo plafond di popolazione ammissibile assegnato all'Italia dalla Commissione europea nel dicembre 2005 (pari a 2,280 milioni di abitanti, che, per le sole Regioni del Centro Nord, al netto della Sardegna, rappresenta una contrazione della popolazione candidabile dell'89 per cento rispetto a quella del ciclo precedente), hanno impegnato il 2006 per ripartire la popolazione ed utilizzato la prima parte del 2007 nella complessa selezione delle singole aree.

Il Ministero dello sviluppo economico attraverso la Direzione generale per le politiche dei fondi strutturali del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione ha coordinato le Regioni coinvolte nelle diverse fasi dell'intero processo negoziale e tecnico per le aree da proporre alla deroga dell'art. 87.3.c), individuando la metodologia per ripartire il plafond di popolazione, la soluzione per fronteggiare la drastica riduzione della popolazione, utilizzando le "sezioni di censimento" come unità elementari, che sono state lungamente negoziate, con successo, con la Commissione europea; la raccolta e sistematizzazione delle informazioni tecniche, con l'ausilio dell'ISTAT a livello centrale e delle Regioni a livello locale, la elaborazione della nota metodologica contenente le giustificazioni di carattere statistico-economico presentate ai servizi della Commissione, in sostegno delle singole aree proposte ed ai fini dell'adozione della decisione.

Ai sensi della decisione del 28 novembre 2007, il 29,2% della popolazione italiana, concentrata in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, continua ad essere ammissibile agli aiuti a finalità regionale ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), con un'intensità massima del 40%, per la Calabria, e del 30%, per le restanti tre regioni.

L'1% della popolazione della Basilicata può ancora ricevere aiuti in quanto regione ad effetto statistico in base all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), con un'intensità massima del 30% fino al 31.12.2010. Nel 2010 la Commissione valuterà se il PIL di tale regione è inferiore al 75% della media comunitaria (UE-25). In tal caso, il massimale di aiuto rimarrà al 30%; in caso contrario, la Basilicata sarà ammissibile agli aiuti ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), con un massimale del 20%. Il 3,9% della popolazione italiana, inoltre, rimane ammissibile agli aiuti ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), con un'intensità massima del 25%, del 15% o del 10%.

Un ulteriore 5,6% della popolazione sarà ammissibile agli aiuti per un periodo di transizione che durerà fino al 31 dicembre 2008, con un'intensità massima del 10%.

¹ Cfr. Rapporto Annuale DPS 2006, Riquadro O e sito MSE-DPS www.tesoro.dps.it

Si propone, di seguito, un confronto della copertura percentuale della popolazione ammissibile agli aiuti a finalità regionale tra il settennio in corso ed il periodo di vigenza della precedente Carta degli aiuti a finalità regionale.

Tabella

Provvedimenti modificativi

Periodo di validità della Carta italiana degli aiuti a finalità regionale	Zone 87. 3 a) Copertura in % di popolazione nazionale	Zone 87. 3 c) Copertura in % di popolazione nazionale	Percentuale popolazione ammissibile agli aiuti
2000/2006	33,6%	10%	43,6%
2007/2013	29,2 % + 1% regione Basilicata	3,9% + 5,6% di copertura aggiuntiva transitoria 2007/2008	34,1

Elenco delle discipline vigenti in materia di aiuti di Stato

Regolamento (CE) n. 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998 sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di stato orizzontali

Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE

Regolamento (CE) n. 68/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti destinati alla formazione

Regolamento (CE) n. 70/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese

Regolamento (CE) n. 1407/2002 del Consiglio, del 23 luglio 2002, sugli aiuti di Stato all'industria carboniera del 2 agosto 2002

Regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione, del 12 dicembre 2002, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione

Regolamento (CE) n. 364/2004 della Commissione, del 25 febbraio 2004, recante modifica del regolamento (CE) n. 70/2001 per quanto concerne l'estensione del suo campo d'applicazione agli aiuti alla ricerca e sviluppo

Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE

Regolamento (CE) n. 1628/2006 della Commissione, del 24 ottobre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di Stato per investimenti a finalità regionale

Regolamento (CE) n. 1857/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nel settore della produzione di prodotti agricoli e recante modifica del regolamento (CE) n. 70/2001

Regolamento (CE) n. 1976/2006 della Commissione, del 20 dicembre 2006, che modifica i regolamenti (CE) n. 2204/2002, (CE) n. 70/2001 e (CE) n. 68/2001 per quanto riguarda la proroga dei periodi di applicazione

Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore (de minimis)

Regolamento (CE) n. 875/2007 del 24 luglio 2007 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore (de minimis) alle imprese del settore della pesca

Orientamenti per l'esame degli aiuti di stato nel settore della pesca e dell'acquacoltura del 14 settembre 2004

Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 del 21 dicembre 2005

Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese del 18 agosto 2006

Disciplina degli aiuti di Stato alla costruzione navale del 30 dicembre 2003

Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico del 29 novembre 2005

Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore della ricerca, sviluppo ed innovazione del 30 maggio 2006

Comunicazione della Commissione relativa agli elementi di aiuto di Stato connessi alle vendite di terreni e fabbricati da parte di pubbliche autorità 10 luglio 1997

Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese del 10 dicembre 1998

Comunicazione della Commissione - Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente del 3 febbraio 2001

Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale e sulla valutazione di alcune misure statali relative ai servizi postali del 6 febbraio 1998

Comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie del 11 marzo 2000

Comunicazione della Commissione relativa al metodo per l'analisi degli aiuti di Stato nel mercato elettrico connessi ad alcuni costi non recuperabili del 27 luglio 2001

Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione del 15 novembre 2001

Comunicazione della Commissione agli Stati membri — Disciplina multisettoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti d'investimento — Disciplina degli aiuti all'industria delle fibre sintetiche — Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato all'industria automobilistica del 22 dicembre 2001

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni su taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive del 16 febbraio 2002

Comunicazione della Commissione — Aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione e aiuti alla chiusura a favore dell'industria siderurgica del 19 marzo 2002

Comunicazione della Commissione — Disciplina multisettoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti d'investimento del 19 marzo 2002

Comunicazione della Commissione relativa ad alcuni aspetti del trattamento di casi in materia di concorrenza a seguito della scadenza del trattato CECA del 26 giugno 2002

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul seguito alla comunicazione della Commissione su taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive (comunicazione sul cinema) del 26.09.2001 del 30 aprile 2004

Comunicazione della Commissione — Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà del 1 ottobre 2004

Comunicazione della Commissione agli Stati membri, a norma dell'articolo 93, paragrafo 1, del trattato CE, sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine del 22 dicembre 2005

Comunicazione della Commissione concernente la proroga della disciplina per gli aiuti di Stato alla costruzione navale del 28 ottobre 2006

Comunicazione della Commissione - Orientamenti comunitari per gli aiuti di stato nel settore agricolo e forestale 2007- 2013 del 27 12 2006

Comunicazione della Commissione relativa alla proroga della comunicazione facente seguito alla comunicazione della Commissione relativa a taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive (comunicazione sul cinema) del 26 settembre 2001, del 16 giugno 2007