

come gli appalti pubblici possano svolgere un ruolo importante nel conseguimento di alcuni degli obiettivi della (post) Strategia di Lisbona, in particolare di quelli concernenti il cambiamento climatico, l'inclusione sociale e l'innovazione.

Infatti se, da una parte, è evidente che le norme comunitarie in materia di appalti pubblici non impongono regole su "cosa acquistare" ma soltanto su "come acquistare", dall'altra non vi è dubbio che la normativa nazionale potrebbe porre obblighi alle autorità contraenti in vista di un più pieno conseguimento degli obiettivi sopra indicati.

Analisi sui dati statistici disponibili sugli appalti in materia sanitaria

La Commissione europea ha predisposto un documento relativo a uno studio in materia di appalti nel settore della Sanità.

Il documento parte dalla analisi delle statistiche disponibili - dati di contabilità nazionale, e dati COFOG - per misurare la spesa pubblica per la sanità, individuare le principali voci di spesa e pervenire a una stima della quota di questa che potrebbe, in ipotesi, essere soggetta e disciplinata dalla normativa comunitaria sugli appalti. Il documento analizza inoltre i bandi pubblicati a livello UE e la portata degli appalti transfrontalieri.

Il settore è stato scelto in ragione della sua importanza economica. La spesa pubblica per la sanità rappresentava il 6,6 per cento del PIL dell'UE nel 2006 e nel 2007. Di tale quota gli appalti pubblici coprono circa i due terzi.

Il documento evidenzia anche le difficoltà che l'analisi incontra a causa della tipologia dei dati disponibili e soprattutto dalle diverse modalità di organizzazione dei sistemi sanitari negli Stati membri.

Indagine sullo stato di attuazione degli appalti pre-commerciali in Europa

Nel dicembre 2007 la Commissione europea ha adottato una comunicazione (COM/2007/799) e un documento di lavoro (SEC/2007/1668) sugli appalti pre-commerciali.

La citata comunicazione si incentra sul concetto di "appalto pre-commerciale", ossia di appalto relativo alla fase di ricerca e sviluppo (R&S) prima della commercializzazione⁷⁴. La Commissione europea ha avviato, nel dicembre 2009, una indagine sullo stato di attuazione degli appalti pre-commerciali, sulle eventuali difficoltà incontrate dagli Stati membri e sulle ulteriori misure che potrebbero essere adottate per facilitare una più ampia attuazione degli stessi nell'ambito dell'Unione europea.

⁷⁴ Ai fini della comunicazione, il termine "appalto pre-commerciale" mira a descrivere un approccio all'aggiudicazione di appalti di servizi di R&S diverso da quelli i cui risultati appartengono esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice perché li usi nell'esercizio della sua attività, a condizione che la prestazione del servizio sia interamente retribuita da tale amministrazione e che non costituisca un aiuto di Stato.

1.3.3. Aiuti di Stato

Sviluppi nel 2009

Nel corso del 2009 l'operato della Commissione europea è stato caratterizzato dalla messa a punto di strumenti di intervento per il contenimento della crisi finanziaria che, dalla seconda metà del 2008, ha investito il settore bancario e che si è propagata a tutti i comparti produttivi, con conseguenze dirette sul settore manifatturiero.

D'altra parte, la Commissione europea, pur trovandosi ad operare in un contesto di emergenza normativa e decisionale, ha continuato nella sua opera di attuazione del programma di interventi a suo tempo delineato nell'*Action Plan* del 2005.

E' stato portato a compimento il processo di semplificazione e trasparenza delle procedure in materia di aiuti di Stato, con l'adozione e l'entrata in vigore della Comunicazione sulla procedura di valutazione semplificata per certi tipi di aiuti, del codice delle migliori pratiche applicabili nelle procedure di controllo degli aiuti di Stato e della Comunicazione sul ruolo dei giudici nazionali in materia di aiuti di Stato.

Inoltre, sempre in attuazione del Piano d'azione, l'Esecutivo comunitario ha effettuato la consultazione degli Stati membri sulle linee guida concernenti la metodologia utilizzata per la valutazione degli aiuti di Stato, oltre che sulle due Comunicazioni relative alla applicazione delle norme sugli aiuti di Stato allo sviluppo di reti a banda larga e al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva.

L'attività del Governo italiano si è sviluppata in linea con quella avviata dalla Commissione europea, che, in materia, gode di una competenza esclusiva. L'Italia, quindi, a seguito delle consultazioni nazionali e dell'abituale coordinamento delle Amministrazioni centrali e regionali svolto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie, ha negoziato le proprie posizioni nelle consuete sedi europee.

a) Le misure "anticrisi"

Nel 2009, la Commissione europea ha proseguito nell'impegno, iniziato nell'ottobre del 2008 di predisporre regole temporanee in materia di aiuti di stato al fine di reagire con tempestività ed efficacia alla crisi finanziaria ed economica.⁷⁵

1) Settore bancario

Il primo filone di intervento ha riguardato il settore bancario ed ha avuto come obiettivo quello di definire i criteri per la concessione di aiuti per il salvataggio degli istituti finanziari, in

⁷⁵ Cfr. Parte I, Sez. II, A .

modo da garantire il rispetto dei principi comunitari in materia di aiuti statali.

Nel dicembre dello stesso anno è seguita la pubblicazione di un vademecum sulle modalità da utilizzare per la ricapitalizzazione delle banche, con l'obiettivo di garantire un adeguato flusso di capitali verso l'economia reale.

Nel mese di febbraio 2009, la Commissione europea ha altresì adottato una guida per il corretto trattamento di quelle attività bancarie che, avendo subito una riduzione di valore, hanno continuato a minare la fiducia nel settore bancario, di fatto indebolendo l'effetto delle misure di sostegno pubblico adottate in applicazione dei provvedimenti comunitari di ottobre e dicembre 2008.

Nel successivo mese di luglio 2009, la Commissione europea ha completato il quadro degli interventi a sostegno del settore finanziario, adottando una comunicazione che illustra il metodo di valutazione degli aiuti per la ristrutturazione concessi dagli Stati membri alle banche.

Sulla base delle linee guida adottate, la Commissione europea ha autorizzato 81 misure di intervento attuate dai Paesi membri a sostegno del comparto finanziario; tra queste, anche le misure a favore delle banche stabilite dal Governo italiano con i decreti-legge n. 155 e 157 dell'ottobre del 2008 e n. 185 del novembre 2008 (art. 12 e successivo decreto attuativo).⁷⁶

2) Settore manifatturiero

Il secondo filone di interventi anticrisi su cui si è concentrata la Commissione europea ha riguardato le azioni dirette a rimediare alle difficoltà di accesso al credito delle imprese del settore manifatturiero.

Con la Comunicazione "Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica" adottata, nella sua prima versione, alla fine del 2008,

⁷⁶ *Misure di stabilizzazione del sistema bancario*: il D.L. n. 157/2008 ha autorizzato il Ministero dell'Economia e delle Finanze (nel prosieguo MEF) ad adottare una serie di misure per garantire la stabilità del sistema bancario. Si tratta, in particolare, di garanzie statali prestate, a condizioni di mercato, sulle passività delle banche, sulle operazioni di rifinanziamento delle banche presso l'Eurosistema e di operazioni temporanee di scambio tra titoli di Stato e strumenti finanziari detenuti dalle banche italiane o passività delle banche controparti.

Misure di patrimonializzazione del sistema bancario: l'articolo 12 del D.L. n. 185/2008, al fine di assicurare un adeguato livello di patrimonializzazione del sistema bancario, ha autorizzato il MEF a sottoscrivere, su richiesta delle banche, obbligazioni speciali per un importo massimo di ricapitalizzazione fissato al 2 per cento per banca. Le condizioni per tale operazione sono che l'operazione risulti complessivamente economica e che la banca si impegni, in particolare, a garantire un adeguato livello di credito alle piccole e medie imprese, alle famiglie e ad adottare un codice etico in materia di remunerazione dei vertici aziendali. Il D.M. 25/2/2009 del MEF ha introdotto una modifica del regime di cui all'art. 12 che consente alle banche di utilizzare uno strumento alternativo con caratteristiche complessivamente equivalenti a quelle già approvate ma che presenta maggiori incentivi in caso di riscatto anticipato da parte della banca medesima.

la Commissione europea ha ritenuto di giustificare la concessione temporanea (fino al 31 dicembre 2010) di determinate categorie di aiuti di Stato per limitare le difficoltà di accesso al credito delle imprese e per incoraggiarne gli investimenti, garantendo, allo stesso tempo, il coordinamento a livello comunitario delle misure di aiuto nazionali.

La condizione posta agli Stati membri che adottano misure riconducibili al Quadro temporaneo è che esse siano necessarie, adeguate e proporzionate per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia e che siano pienamente rispettate tutte le condizioni contenute nella Comunicazione stessa.

Il Governo italiano ha predisposto una misura generale di attuazione della Comunicazione adottando il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 giugno 2009.

Il decreto – le cui disposizioni garantiscono il rispetto dei criteri di compatibilità degli aiuti temporanei contenuti nella richiamata Comunicazione – costituisce il quadro generale di riferimento, al quale dovranno conformarsi tutte gli Enti che intendono concedere aiuti di Stato temporanei.

Il decreto ha anche costituito lo strumento per l'adempimento, in una unica soluzione, degli obblighi di notifica (ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del TCE) che altrimenti sarebbero gravati singolarmente su ciascuna Amministrazione concedente aiuti sulla base della Comunicazione.

La notifica del decreto ha reso possibile a tutte le Amministrazioni di provvedere alla concessione di aiuti senza la previa notifica della singola misura alla Commissione europea, alla quale l'intervento dovrà essere comunicato *ex post*.

In particolare, le tipologie di aiuti che è possibile concedere nel rispetto del decreto sono gli aiuti di importo limitato, gli aiuti sotto forma di garanzie e sotto forma di tasso di interesse agevolato, gli aiuti per la produzione di «prodotti verdi» e gli aiuti a favore degli investimenti di capitale di rischio di piccole e medie imprese.

A carico di ciascuna Amministrazione che concede aiuti temporanei, permane l'obbligo di comunicare detti aiuti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche Comunitarie per la successiva trasmissione delle informazioni alla Commissione europea.

Al 28 agosto 2009, risultavano adottate 52 misure di aiuti temporanei.

C'è da ritenere che il numero di interventi, che costituirà oggetto della prossima informativa nell'estate del 2010, sarà superiore.

3) Settore agricolo ⁷⁷

Il 28 ottobre 2009 la Commissione europea ha adottato una significativa modifica del Quadro di riferimento temporaneo , estendendo il campo di applicazione degli aiuti di importo limitato (fino al 31 dicembre del 2010) al settore della produzione agricola primaria per un ammontare massimo di 15.000 euro ad impresa agricola su un triennio.

Il Governo italiano, in data 18 dicembre 2009, ha provveduto alla notifica della bozza di provvedimento che recepisce le modifiche del quadro di riferimento temporaneo e si prevede che entro la metà del mese di gennaio 2010 la Commissione europea autorizzerà la concessione di tali aiuti alle imprese agricole.

b) *Le misure di semplificazione delle procedure in materia di aiuti di Stato*

Il 29 aprile 2009 la Commissione europea ha adottato due provvedimenti distinti per la semplificazione delle procedure in materia di aiuti di Stato relativi a una procedura di esame semplificata per determinati tipi di aiuti di Stato e alle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato .

In linea con l'obiettivo annunciato nel piano d'azione 2005 sugli aiuti di Stato, entrambi gli strumenti presentano la comune finalità di migliorare l'efficacia, la trasparenza e la prevedibilità delle procedure in ciascuna fase delle indagini sugli aiuti di Stato attraverso la promozione della cooperazione volontaria tra Commissione europea e Stati membri.

I due testi sono stati adottati dopo una fase di consultazione con gli Stati membri, nel corso della quale l'Italia ha negoziato la propria posizione ⁷⁸.

⁷⁷ Cfr. Parte III, Sez. II, Cap. 2.

⁷⁸ *Comunicazione relativa a una procedura di esame semplificata per determinati tipi di aiuti di Stato*: la procedura semplificata consentirà, da un lato, di gestire meglio i casi semplici, come quelli chiaramente in linea con la normativa sugli aiuti di Stato o con la prassi decisionale consolidata della Commissione europea e, dall'altro, di rendere la valutazione di compatibilità più trasparente. Come chiesto dall'Italia nel corso dei negoziati, la decisione di utilizzare la procedura semplificata, così come quella di recedere dalla medesima in favore della procedura ordinaria, è adottata in modalità di condivisione con lo Stato membro. L'applicazione della procedura semplificata dovrebbe condurre ad approvare un aiuto di Stato chiaramente compatibile entro un mese, se lo Stato membro fornisce, all'atto della notifica, elementi completi. Al riguardo, l'Italia ha chiesto ed ottenuto disposizioni più vincolanti anche per la Commissione europea. La comunicazione contiene anche un elenco illustrativo di misure di aiuto, che, in linea di principio, si prestano ad un trattamento semplificato. Inoltre, sotto il profilo della trasparenza, le parti interessate avranno maggiori possibilità di formulare osservazioni sulle misure di aiuto notificate dagli Stati membri, in quanto esse saranno pubblicate, in forma sintetica, sul sito web della Commissione europea.

Codice delle migliori prassi applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato: il codice delle migliori prassi si applicherà ai casi che non rientrano fra i casi esentati dalla notifica (ai sensi del regolamento generale di esenzione per categoria 800/2008) né fra le fattispecie valutabili secondo la procedura semplificata. Esso illustra le procedure in materia di aiuti di Stato, specialmente in termini di durata e trasparenza, contemplando anche varie possibilità di accordi fra la Commissione europea e gli Stati membri, per una maggiore opportunità, in tutte le fasi, di indagine sugli aiuti di Stato. Il codice delle migliori prassi si basa su un impegno congiunto della Commissione europea e degli Stati membri. Per quanto concerne la Commissione europea, essa si impegna a rendere più regolari i contatti di pre-notifica, onde migliorare la qualità e la completezza delle notificazioni ed a trattare i casi particolarmente inediti, complessi o urgenti

c) Comunicazione sui principi comuni per una valutazione economica della compatibilità degli aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, del Trattato CE

Il 15 maggio 2009 la Commissione ha aperto la consultazione sul documento, con il quale ha inteso illustrare la metodologia alla base della valutazione comparata da essa svolta in materia di aiuti di Stato.

I principi generali della valutazione comparata sono già contenuti in una serie di orientamenti e discipline riguardanti categorie specifiche di aiuti (ad es. ricerca, sviluppo e innovazione, capitale di rischio, tutela ambientale, ecc.), sebbene con adeguamenti in funzione dei diversi contesti.

La Comunicazione si applica a quegli aiuti che non rientrano in una categoria specifica appositamente disciplinata e che devono, quindi, essere valutati sulla base dei principi generali.

Detti principi ruotano attorno al bilanciamento, da un lato, degli effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza e, dall'altro, degli effetti positivi legati al raggiungimento di obiettivi di interesse comune chiaramente definiti, che terrà conto delle conseguenze dell'aiuto sul benessere sociale dell'Unione.

Più in particolare, la valutazione della Commissione europea è intesa a verificare che gli aiuti:

- perseguano un obiettivo di interesse comune chiaramente definito;
- siano appropriati al raggiungimento dell'obiettivo d'interesse comune o riedino al disfunzionamento del mercato. La verifica della appropriatezza implica la necessità di accertare che gli aiuti siano uno strumento adeguato, che producano un effetto di incentivazione e che siano proporzionati al problema individuato (ovvero se sia possibile indurre lo stesso cambiamento di comportamento con minor intervento pubblico).

d) Aiuti alla formazione e aiuti ai lavoratori svantaggiati e disabili

Con le linee guida per gli aiuti alla formazione ed ai lavoratori svantaggiati e disabili, la Commissione ha reso esplicite le modalità con le quali procederà alla valutazione dettagliata degli aiuti individuali, concessi nell'ambito di un regime, o degli aiuti ad hoc che

secondo una pianificazione stabilita di comune accordo con lo Stato membro interessato. La Commissione europea, inoltre, cercherà di raggruppare quanto più possibile le sue richieste di informazioni. Per quanto concerne gli Stati membri, essi dovranno rispondere in modo più celere ed esauriente alle richieste della Commissione europea relative ai casi. A tal fine, il codice propone un'applicazione rigorosa degli strumenti procedurali esistenti onde incoraggiare gli Stati membri a reagire tempestivamente e ad evitare ritardi nello svolgimento dei procedimenti. Il codice intende anche migliorare la procedura di esame delle denunce dei concorrenti circa presunti aiuti illegittimamente concessi alle imprese. A tal fine, esso ha previsto, tra l'altro, un calendario di massima dello svolgimento delle fasi della denuncia e, recependo le richieste del Governo italiano, una migliore informazione delle parti in causa relativamente allo stadio del procedimento di valutazione delle denunce da parte della Commissione europea e, in particolar modo, della loro archiviazione.

gli Stati membri intenderanno concedere, al di sopra delle soglie previste dal regolamento generale di esenzione n. 800/2008. Essa, in particolare, ha chiarito come effettuerà il bilanciamento degli effetti positivi e negativi derivanti dalla concessione dei benefici.

e) Linee guida per gli aiuti di Stato ai grandi progetti d'investimento

Le linee guida si applicano alla particolare categoria di aiuti previsti dal punto 4.3 degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007/2013. Anche in tale documento, la Commissione europea chiarisce in che modo verranno valutati gli effetti positivi e negativi degli aiuti ed il loro bilanciamento.

f) Il ruolo dei giudici nazionali nell'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato

Nel corso del 2009 è stata pubblicata la "Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali", in merito alla quale la Commissione aveva avviato le consultazioni nel settembre 2008.

A differenza delle altre Comunicazioni in materia di aiuti di Stato, lo scopo principale della Comunicazione citata non è di rendere noti i criteri di valutazione della Commissione, ma è quello di informare tutti gli interessati dei rimedi giurisdizionali disponibili presso gli Stati membri in caso di violazione delle norme sugli aiuti di Stato.

Con detto documento, inoltre, la Commissione intende rafforzare la cooperazione con i giudici nazionali.

Al riguardo, le richieste del Governo italiano, in larga maggioranza accolte, sono state incentrate sulla tutela della riservatezza, in sede comunitaria, delle informazioni emerse nei procedimenti nazionali e sulla autonomia degli Stati membri nel disciplinare le regole di procedura, fra cui, principalmente, quelle sui rimedi cautelari e sulla legittimazione ad agire.

g) Comunicazione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di emittenza radiotelevisiva.

Con tale provvedimento, adottato il 2 luglio 2009, la Commissione europea è intervenuta nel complesso e mutevole equilibrio fra emittenti pubbliche e private, sostituendo la precedente disciplina, risalente al 2001.

Il principale obiettivo della Comunicazione è di garantire che le emittenti di servizio pubblico possano beneficiare dello sviluppo della tecnologia digitale e di tutti i servizi basati sull'impiego di Internet per offrire servizi di alta qualità sulle diverse piattaforme senza falsare la concorrenza a scapito degli operatori privati del settore.

Per conseguire tale obiettivo la nuova Comunicazione rende più efficace il controllo delle compensazioni alle imprese incaricate del

servizio pubblico, fornendo chiarimenti per quanto concerne l'inclusione dei servizi a pagamento fra quelli che l'impresa incaricata è obbligata a fornire. Di contro, la Comunicazione ribadisce il potere discrezionale degli Stati membri di definire il mandato delle emittenti di servizio pubblico, garantendo inoltre, a queste ultime, una più accentuata flessibilità finanziaria.

h) Disciplina comunitaria in materia di sostegno pubblico alla diffusione della banda larga

Il 17 settembre del 2009 la Commissione ha adottato gli Orientamenti sulle reti a banda larga, sui quali aveva avviato la consultazione nella primavera dello stesso anno.

La connettività a banda larga riveste un ruolo centrale ai fini dello sviluppo, dell'adozione e dell'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nell'economia e nella società.

Sotto il profilo degli aiuti di Stato, la Commissione vede con favore l'intervento pubblico a sostegno dello sviluppo della banda larga nelle aree rurali e scarsamente servite. In tale settore un intervento pubblico ben mirato può contribuire a ridurre il «divario digitale» tra le aree e le Regioni di un Paese che hanno accesso a servizi a banda larga abbordabili e competitivi e le aree in cui questa offerta è assente.

È tuttavia necessario garantire, al tempo stesso, che gli aiuti di Stato non vadano a sostituire l'iniziativa di mercato; infatti, l'intervento pubblico a sostegno della banda larga in aree in cui gli operatori di mercato sarebbero normalmente portati a investire o nelle quali hanno già investito potrebbe incidere sugli investimenti già realizzati dagli operatori del settore a condizioni di mercato e ripercuotersi pesantemente sugli incentivi a investire in questo comparto.

In tal caso, gli aiuti di Stato a sostegno della banda larga potrebbero rivelarsi controproducenti rispetto all'obiettivo perseguito.

La Commissione ha accolto le richieste del Governo italiano di lasciare agli Stati membri maggiore discrezionalità nell'utilizzazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in sede di valutazione delle offerte nelle gare e di limitare le proprie valutazioni circa la futura copertura delle aree attualmente scoperte per periodo di tre anni (invece di 5).

i) Regole in materia di sostegno pubblico all'industria cinematografica

Il 28 gennaio 2009 la Commissione ha prorogato le disposizioni della Comunicazione della Commissione del 26 settembre 2001 relativa a taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive (comunicazione sul cinema), fino alla data in cui entreranno in vigore le nuove norme sugli aiuti di Stato per le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive, e comunque non oltre il 31 dicembre 2012.

Orientamenti per il 2010

È del tutto prevedibile che le azioni connesse alle misure di contrasto della crisi economica e finanziaria continueranno ad occupare la scena comunitaria e nazionale anche nel 2010.

In particolare, agli esiti del monitoraggio sulle misure temporanee di sostegno all'economia che ogni Stato avrà fornito alla Commissione europea, nonché alla luce dell'evoluzione del quadro economico internazionale, l'Esecutivo comunitario sarà chiamato a valutare l'adeguatezza e la congruità delle misure ma anche la necessità di mantenere in vigore i criteri più favorevoli introdotti con il Quadro temporaneo oltre la loro scadenza fissata al 31/12/2010.

In questo ambito, il Governo italiano, per il tramite del Dipartimento per le Politiche Comunitarie, registrerà tutti gli aiuti pubblici che, anche nel 2010, saranno concessi nel quadro della disciplina temporanea comunitaria e del D.P.C.M. 3 giugno 2009 e successive modifiche; ciò al fine di elaborare una compiuta relazione che consenta alla Commissione europea di ottenere i dati economici necessari per predisporre gli interventi più appropriati in chiave sia anticiclica che ciclica.

Tuttavia, come è già accaduto nel 2009, la Commissione non limiterà la sua attività ad azioni di contrasto della crisi contingente.

La definizione di una efficace politica comunitaria in materia di aiuti di Stato non può, infatti, prescindere da un progressivo e sistematico miglioramento degli strumenti a disposizione della Commissione europea e degli Stati membri.

Il Piano d'azione del 2005, del resto, ha inaugurato una prassi programmatica irrinunciabile per la Commissione europea. Nello spazio temporale descritto dal Piano d'azione – dal 2005 al 2009 – la Commissione europea, in stretta collaborazione con gli Stati, ha raggiunto, nella quasi totalità, tutti gli obiettivi posti.

Nel 2010, pertanto, con ogni probabilità, il Governo sarà chiamato a negoziare le proprie posizioni in merito alla revisione delle linee guida complessive in materia di aiuti di Stato per il prossimo quinquennio.

Inoltre, nel 2010, su talune discipline specifiche, quali gli Orientamenti sugli aiuti di Stato a favore della ricerca, sviluppo ed innovazione e quelli sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese, la Commissione europea dovrà avviare una consultazione per valutare in itinere l'efficacia degli strumenti adottati e in vigore.

1.4. Tutela dei consumatori

In seguito alla consultazione pubblica sul Libro bianco in materia di azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme *antitrust* comunitarie, conclusasi il 15 luglio 2008, il Comitato economico e sociale e il Parlamento europeo, nel confermare la necessità di dare attuazione alle raccomandazioni ivi formulate, hanno invitato la Commissione europea a porre in essere le opportune

iniziative legislative. L'attenzione posta dalla Commissione europea in tale ambito corrisponde più in generale all'indirizzo perseguito dalla politica della concorrenza a livello europeo che nel 2008/2009 si è concentrata in modo particolare nel settore della tutela dei consumatori, come risulta dalla Relazione sulla politica di concorrenza 2008 {SEC(2009) 1004}. La Commissione europea ritiene che i consumatori e i loro rappresentanti possano fornire informazioni utili sia per una migliore comprensione dei mercati sia per identificarne potenziali disfunzioni.

In questo contesto è opportuno segnalare.

a) *La class action*

In linea con le raccomandazioni del predetto Libro bianco in materia di azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme *antitrust* comunitarie, con la legge finanziaria per il 2008 (articolo 2, comma 446 della legge 24 dicembre 2007, n. 244), è stata inserita nel nostro ordinamento una apposita disposizione concernente la cosiddetta azione di classe o azione collettiva risarcitoria, con l'introduzione nel Codice del Consumo dell'articolo 140 bis, come modificato dall'articolo 49, comma 1, della legge 23 luglio 2009, n. 99

L'azione collettiva, può essere promossa da uno o più consumatori/utenti - che abbiano subito le conseguenze di condotte o pratiche commerciali scorrette; oppure che abbiano acquistato un prodotto difettoso o pericoloso; oppure ancora che versino in una medesima situazione di pregiudizio nei confronti di un'impresa, in conseguenza di un inadempimento contrattuale - che possono agire in proprio o dando mandato a un'associazione di tutela dei diritti dei consumatori. Gli altri consumatori interessati, titolari di una identica pretesa, possono scegliere o di aderire all'azione di classe già promossa, senza dover ricorrere al patrocinio dell'avvocato oppure di agire individualmente sebbene, in tal caso, non possono contemporaneamente aderire a una *class action*.

b) *Altre azioni promuovibili da parte dei consumatori*

Nel contesto del predetto orientamento è il caso di menzionare la legge 4 marzo 2009, n. 15, che all'articolo 4, comma 2, lettera l) detta i criteri di delega per il Governo italiano affinché possa prevedere i diritti del cittadino di agire in giudizio nei confronti della Pubblica Amministrazione, nonché dei concessionari di servizi pubblici, nelle ipotesi di violazione degli *standard* di qualità del servizio pubblico da cui derivi la lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti o consumatori. Sull'attuazione di tale norma, il 17 dicembre 2009 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il relativo schema di decreto legislativo. Si tratta di un istituto ben differente dall'azione di classe ma che comunque pone una maggiore attenzione alle esigenze dell'utenza.

c) *Procedure di autorizzazione per le ispezioni in locali diversi da quelli societari*

La Commissione europea ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea la Relazione sul funzionamento del regolamento (CE) n. 1/2003 del 16 dicembre 2002, il cui scopo è quello di comprendere e valutare gli effetti della modernizzazione delle regole per l'applicazione delle norme europee *antitrust* negli ultimi cinque anni. Il regolamento (CE) n. 1/2003 ha

introdotto una modifica fondamentale al quadro per l'applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato CE, sostituendo il precedente sistema centralizzato di notificazione e di autorizzazione con un sistema basato sull'applicazione diretta delle norme, da parte della Commissione europea, delle Autorità nazionali garanti della concorrenza e delle giurisdizioni nazionali. Il regolamento (CE) n. 1/2003 ha, inoltre, fornito una serie di strumenti per promuovere un'applicazione coerente delle norme di concorrenza da parte dei giudici nazionali ed ha chiarito e rafforzato i poteri di indagine della Commissione europea (articoli da 17 a 22).

Fra tali strumenti vi è anche quello dell'articolo 21 del regolamento n. 1/2003, che consente alla Commissione europea di ordinare che siano effettuati accertamenti in locali diversi da quelli della sede dell'impresa. A questo riguardo, sotto il profilo della normativa nazionale, si segnala che, con l'articolo 38 della legge 7 luglio 2009, n. 88, con il quale si è inteso dare piena attuazione al suddetto articolo 21, tale accertamento deve essere autorizzato dall'Autorità giudiziaria nazionale dello Stato membro. La norma approvata individua nel Procuratore della Repubblica l'Autorità competente al rilascio della predetta autorizzazione e consente alla Commissione europea, ove opportuno, di effettuare accertamenti in locali non appartenenti alle imprese.

Infine, nel corso del 2009, l'elaborazione e l'attuazione delle attività del Governo italiano hanno tenuto conto dell'evoluzione della strategia e delle linee politiche sviluppate a livello europeo, con specifico riguardo alle priorità definite nei programmi delle Presidenze di turno (Repubblica Ceca e Svezia), nonché al programma di azione annuale della Commissione europea, in base alla Strategia 2007-2013 per la politica dei consumatori.

Con riferimento al regolamento (CE) n. 2006/2004, finalizzato al raggiungimento di un livello comune ed elevato di protezione dei consumatori con l'applicazione efficace della legislazione prevista in materia (c.d. *enforcement*), nel corso del 2009 sono proseguiti i contatti con le Amministrazioni competenti per coordinare le modalità di attuazione della normativa e completare la realizzazione della rete comunitaria volta a contrastare le violazioni della disciplina che tutela i consumatori. Il Governo ha partecipato alle riunioni del Comitato di cooperazione in materia di protezione dei consumatori, costituito dalla Commissione europea in attuazione degli artt. 19 e 20 del citato regolamento.

Con il Progetto *Unfair Commercial Practices*, che rientra nell'ambito delle attività comuni (azioni congiunte) delle Autorità nazionali incaricate dell'applicazione della legislazione in materia di tutela dei consumatori (regolamento (CE) n. 2006/2004, art. 17), si è realizzato un approfondimento delle problematiche connesse all'applicazione della direttiva n. 2005/29/CE e un confronto delle pratiche nazionali più diffuse ritenute ingannevoli ed aggressive, con particolare riferimento alle fattispecie contenute nella così detta "*black list*". Nel contempo si è conclusa, con la pubblicazione dei dati raccolti ed elaborati anche in collaborazione con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, l'esercitazione *on-line* prevista dall'*Enforcement Action Plan 2008*, realizzata allo scopo di monitorare alcuni siti internet che offrono servizi per cellulari, quali suonerie, giochi, loghi e altro.

2. Politica agricola e per la pesca: attività svolta nel 2009

Nel corso del 2009, nel quadro della Politica Agricola Comune (PAC), l'Italia ha completato le attività necessarie al varo dei programmi di sviluppo rurale, ha partecipato all'elaborazione della normativa comunitaria ed alla sua attuazione, con particolare riferimento ai principali settori produttivi e alle problematiche ambientali.

2.1. Sviluppo rurale

Nel corso del 2009, l'attuazione dei Programmi di sviluppo rurale (Psr) 2007-2013, la cui responsabilità è in capo alle Regioni e Province autonome, è andata progressivamente a regime; al 15 ottobre 2009, data dell'ultima certificazione di spesa presentata ai servizi comunitari, i pagamenti effettuati, comprensivi dell'anticipo ricevuto successivamente all'approvazione di ciascun Psr, ammontavano a circa 1.482 milioni di euro di quota comunitaria, corrispondenti al 17,9% della spesa comunitaria programmata totale. Tale livello di spesa, seppur non eccezionale, permette di evitare il disimpegno automatico delle risorse assegnate, da utilizzare obbligatoriamente entro il 31 dicembre 2009. Permangono invece serie perplessità sulla capacità di alcuni Psr italiani di superare la soglia di disimpegno 2010. Se così fosse, il rischio di perdere risorse comunitarie assegnate al nostro Paese si concretizza sempre più, vista l'impossibilità di effettuare compensazioni tra Psr.

A seguito del processo di valutazione dello stato di salute della Politica agricola comune (PAC), cosiddetto *Health Check* (HC), sono state introdotte importanti novità per lo sviluppo rurale, con ricadute anche a livello di dotazione finanziaria.

Alla revisione della PAC si è poi sovrapposta l'adozione del "Piano di Ripresa Economica Europea", approvato con lo scopo di contrastare la crisi economica, che ha prodotto, a sua volta, un flusso di risorse aggiuntive. Tutto questo ha richiesto una revisione del Piano strategico nazionale (PAN) e dei Programmi di sviluppo rurale (Psr), in modo da adeguare la strategia ed incorporare nella preesistente programmazione le risorse aggiuntive assegnate al nostro Paese, ammontanti a 693.772.000 di euro, in termini di quota FEASR. In coerenza con le indicazioni fornite dalla Commissione europea, i nuovi fondi assegnati sono stati utilizzati per attuare le cosiddette nuove sfide della PAC.

In particolare, è stato redatto un piano di intervento finalizzato alla diffusione della banda larga delle aree rurali, da finanziare attraverso i fondi aggiuntivi assegnati ai Programmi di sviluppo rurale 2007 - 2013. Per facilitare l'attuazione di tale intervento, è stata predisposta anche una misura tipo da inserire in tutti i Psr italiani, notificata alla Commissione europea ai fini della preventiva verifica. In questo modo è stata data puntuale attuazione alle indicazioni programmatiche fornite dall'Unione europea, per quanto concerne il superamento della situazione di "digital divide", particolarmente grave soprattutto nelle aree rurali meno densamente popolate.

Tabella 1 - PAC: fondi assegnati per settore

PAC	
Fondi assegnati (composizione percentuale)	
Banda larga	16,9
Biodiversità	0,8
Cambiamenti climatici	18,1
Energie rinnovabili	7,9
Innovazione	0,1
Lattiero-caseario	14,2
Risorse idriche	22,4
Altri	19,6
Totale	100,0

Contestualmente, è stato necessario assicurare complementarietà e coerenza tra il Psn rivisto a seguito dell'*Health Check*, le diverse Organizzazioni comuni di mercato (OCM) riformate (Vino, ortofrutta, zucchero, tabacco) e i nuovi strumenti di intervento adottati in attuazione dell'articolo 68 del regolamento (CE) 73/2009 - che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori- (Decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali del 29 luglio 2009). Il Psn ed i Psr così riprogrammati sono stati notificati nei tempi previsti alla Commissione europea (15 luglio 2009), avviando di fatto il relativo negoziato, tutt'ora in corso. La fase di revisione dei Programmi di sviluppo rurale post *Health Check* ha rappresentato anche l'occasione per affrontare il problema dell'IVA non recuperabile da parte degli enti pubblici e non rendicontabile alla Commissione europea nel contesto dei Psr 2007 - 2013. Al fine di superare tale problema è stato istituito un Fondo speciale IVA, al cui finanziamento si fa fronte aumentando proporzionalmente la quota comunitaria nella fase di rimodulazione del piano finanziario di ciascun Psr.

In collaborazione con l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), è stata portata a termine la revisione delle politiche di sviluppo rurale attuate in Italia, da cui sono emerse una serie di importanti indicazioni finalizzate a garantire il miglioramento del processo programmatico e dei modelli di *governance* adottati in Italia, a livello centrale, regionale e sub regionale. Per migliorare le condizioni di sicurezza sul lavoro, ridurre le emissioni di gas ad effetto serra e garantire un minor impatto ambientale, è stata altresì predisposta una specifica misura di sostegno al rinnovamento del parco macchine, da inserire nell'ambito di ciascun Psr, finalizzata proprio al raggiungimento degli obiettivi sopra enunciati, visto che il parco macchine italiano è tra i più obsoleti d'Europa.

Considerato l'impatto ambientale della coltivazione del tabacco e le conseguenze sul settore dovute alle modifiche alla PAC introdotte con l'*Health Check*, è stata, infine, predisposta una misura di tipo agroambientale da inserire nell'Asse II dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), previa approvazione da parte della Commissione europea. L'obiettivo è sostenere le aziende agricole che decideranno di continuare a produrre tabacco, ricercando al contempo un miglioramento della

tecnica colturale, con evidenti benefici dal punto di vista ambientale. Una volta condivisa con i servizi comunitari, la misura dovrà essere inserita nell'ambito di ciascun Psr regionale, ai fini della relativa applicazione.

2.2. Partecipazione all'elaborazione della normativa comunitaria e all'attività di cooperazione internazionale

Per quanto riguarda i rapporti con il Parlamento europeo ed in particolare con i rappresentanti nazionali presso la Commissione agricoltura, il Governo italiano ha curato la formazione della posizione italiana in ordine alle proposte di regolamenti presentate dal Consiglio, riguardanti fra l'altro la diffusione della frutta nelle scuole, gli interventi a favore degli indigenti, le misure per la crisi nel settore lattiero-caseario.

Inoltre, sempre nel corso del 2009, l'Amministrazione ha seguito i lavori inerenti le disposizioni adottate dal Consiglio in ambito OCM e, in particolare, quelli concernenti l'adozione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio sopra citato. Si tratta del regolamento che, nello stabilire taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, prevede linee guida sui pagamenti diretti agli agricoltori applicabili dal 2009 e rimanda alla Commissione l'emanazione dei regolamenti attuativi, i cui lavori preparatori sono stati parimenti seguiti. In ambito nazionale sono stati predisposti i decreti nazionali per la applicazione delle nuove disposizioni comunitarie.

L'Amministrazione competente si è altresì occupata dello studio e della redazione dei *dossier* riguardanti i lavori preparatori sui temi trattati nelle riunioni dei Comitati Speciali Agricoltura. Inoltre, ha seguito la preparazione dei lavori per i Consigli dei Ministri dell'agricoltura. In particolare, la materia trattata ha interessato il settore lattiero caseario, le norme di commercializzazione per le carni di pollame, lo zucchero.

Più precisamente, nel *settore lattiero* si segnalano: la proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1234/07, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli, che consente alla Commissione – attraverso l'inserimento del settore lattiero caseario tra i settori oggetto di intervento (modifica art.186) – di reagire con interventi urgenti, volti a stabilizzare il mercato del latte, qualora si registrino aumenti e diminuzioni dei prezzi sul mercato; le modifiche degli artt. 78 e 79 relative al regime di riacquisto delle quote latte; la definizione di un *plafond* di intervento per il sostegno del settore attraverso lo stanziamento di 280 MEURO; l'adozione del regolamento che prolunga il periodo relativo all'intervento per l'ammasso privato di burro e latte in polvere (fino al febbraio 2010); l'istituzione di un Gruppo Alto livello per la definizione condivisa di nuovi strumenti per far fronte alla crisi del settore.

Quanto alle norme di *commercializzazione per le carni di pollame*, si segnala il regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1234/07 che stabilisce l'organizzazione comune di mercato per quanto riguarda la carne di pollame. Il testo adottato in ottobre ha recepito le posizioni dei Paesi membri, tra cui l'Italia, che chiedevano una normativa rigorosa in materia di qualità, a tutela dei consumatori e delle imprese orientate verso una produzione qualitativa.

Nel *settore dello zucchero* è opportuno menzionare la proposta della Commissione per la revisione delle modalità di calcolo per le restituzioni al settore.

L'attività di cooperazione internazionale si è rivolta principalmente al sostegno del partenariato istituzionale e territoriale in favore di Paesi recentemente entrati a fare parte dell'Unione europea, dei Paesi tuttora in pre-adesione e di quelli rientranti nell'area di vicinato, con i quali la stessa Unione europea ha stabilito rapporti di collaborazione preferenziali. Per quanto riguarda le attività di cooperazione istituzionale, nel corso del 2009 sono stati gestiti progetti di gemellaggio amministrativo (*Twinning*) assegnati negli anni precedenti, riguardanti il settore fitosanitario in Serbia ed i controlli nel settore agricolo tramite tecnologie GIS in Polonia.

Nell'ambito della definizione dei vari accordi che l'Unione europea ha in atto nelle diverse regioni del mondo e con le organizzazioni internazionali in particolare sono stati seguiti le seguenti attività istituzionali: ALLARGAMENTO UE: i negoziati con la Turchia relativi al capitolo agricolo hanno subito un rallentamento per motivi di ordine politico, mentre per quanto riguarda la Croazia un recente rapporto della Commissione indica che il paese balcanico sta rapidamente adeguandosi all'*acquis* comunitario; EUROMED: nel corso del 2009 sono continuati i negoziati con i paesi del bacino del mediterraneo, in particolare con Egitto, Israele e Marocco per la liberalizzazione degli scambi dei prodotti agro-alimentari; ASA (Accordo di Stabilizzazione e Associazione): per quanto riguarda lo scacchiere balcanico nel corso dell'anno sono entrati in applicazione gli Accordi con la Bosnia e Montenegro; EFTA (*European Free Trade Association* - Norvegia, Svizzera, Islanda e Liechtenstein): l'ufficio competente è stato impegnato nella definizione di una posizione coordinata in ambito comunitario su diverse tematiche attinenti alla revisione dell'accordo con la Norvegia; EPA (*Economic Partnership Agreement*): discussioni, a livello nazionale e comunitario, sugli accordi; COREA DEL SUD: lavori preparatori con trattazione di aspetti relativi al riconoscimento delle indicazioni geografiche e alle problematiche fitosanitarie, con coordinamento interministeriale; ALTRI ACCORDI: tematiche relative al commercio agricolo internazionale, in particolare accordi con la Georgia, Ucraina, Comunità Andina e Cile; COMITATO 133: tematiche relative al commercio agricolo internazionale in particolare quelle relative alle difficoltà di ordine non tariffario che incontrano i nostri esportatori; FAO (*Food and Agriculture Organization*): collaborazione con il Segretario Generale del Comitato nazionale italiano per il collegamento tra il Governo e la Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, in particolare, nella preparazione dei vari comitati FAO relativamente alle questioni di carattere agricolo di interesse nazionale; OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico): partecipazioni alle riunioni del Comitato agricoltura e Comitati connessi; COI (Consiglio oleicolo internazionale): lavori relativi al processo normativo internazionale (anche propedeutico all'adozione delle norme CODEX).

2.3. Attuazione delle norme comunitarie

In primo luogo, è stata ultimata la fase tecnica di stesura delle norme di recepimento di due nuove Direttive del Consiglio, emanate nel 2008, riguardanti i materiali di moltiplicazione:

- La direttiva 2008/90/CE del Consiglio, del 29 settembre 2008, relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione delle piante da frutto e delle piante da frutto destinate alla produzione di frutti, con termine di recepimento fissato al 31 marzo 2010; la norma è inserita nella Legge comunitaria 2008 (Legge 7 luglio 2009, n. 88) in Allegato B;

- La direttiva 2008/72/CE del Consiglio, del 15 luglio 2008, relativa alla commercializzazione delle piantine di ortaggi e dei materiali di moltiplicazione di ortaggi, ad eccezione delle sementi, che è stata inserita nella Legge Comunitaria 2009.

Inoltre, per quanto riguarda i materiali di moltiplicazione vegetativa della vite, è stata richiesta la delega per procedere al riordino della normativa di settore, ai sensi dell'art. 14, comma 15 della Legge 8 novembre 2005, n. 246, sia per avere un quadro normativo di riferimento unico, sia per sanare un vizio tecnico di recepimento riguardante la direttiva 2002/11/CE del Consiglio del 14 febbraio 2002.

In secondo luogo, nel corso del 2009, sono state attuate una serie di direttive comunitarie riguardanti il settore fito-sanitario, attraverso i provvedimenti di seguito elencati:

- Decreto ministeriale 22 gennaio 2009, recante "Modifica degli allegati I, II, III e IV del Decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 214, in applicazione di direttive comunitarie concernenti misure di protezione contro l'introduzione e la diffusione di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali", che recepisce la direttiva comunitaria n. 2008/64/CE, del 27 giugno 2008.
- Decreto ministeriale 8 aprile 2009, recante "Attuazione della decisione 2003/766/CE, modificata dalle decisioni 2006/564/CE e 2008/644/CE, relativa alle misure d'emergenza intese a prevenire la propagazione nella Comunità della *Diabrotica virgifera virgifera* Le Conte".
- Decreto ministeriale 8 aprile 2009, recante "Modifica dell'allegato IV del Decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 214, in applicazione di direttive comunitarie concernenti misure di protezione contro l'introduzione e la diffusione di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali", che recepisce la direttiva della Commissione n. 2008/109/CE del 28 novembre 2008.
- Decreto ministeriale 7 settembre 2009, recante "Modifica degli allegati I, II, III, IV e V del Decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 214, in applicazione di direttive comunitarie concernenti misure di protezione contro l'introduzione e la diffusione di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali", che recepisce la direttiva della Commissione n. 2009/07/CE del 10 febbraio 2009.

Inoltre, è iniziato l'iter di recepimento della direttiva della Commissione n. 2009/118/CE del 9 settembre 2009, che modifica gli allegati da II a V della direttiva 2000/29/CE del Consiglio, concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità e l'iter di recepimento della decisione della Commissione n. 2009/839/CE del 13 novembre 2009, recante modifica della decisione n. 2004/4/CE del 22 dicembre 2003 che autorizza gli Stati membri ad adottare, a titolo provvisorio, misure d'emergenza contro la propagazione dello *Pseudomonas solanacearum* (Smith), per quanto riguarda l'Egitto.

In terzo luogo, sono state recepite due nuove direttive comunitarie riguardanti i prodotti sementieri:

- Direttiva 2008/62/CE della Commissione, del 20 luglio 2008, relativa alle deroghe per l'ammissione di ecotipi e varietà naturalmente adattate alle condizioni locali e regionali e minacciate da erosione genetica, nonché per la commercializzazione di sementi e tuberi semi di patata da semina di tali ecotipi e varietà. La direttiva in questione è stata recepita con il decreto