

Strumenti per la programmazione 2007-2013

INEA

LA RIFORMA DEGLI AIUTI DI STATO

Quaderno n. 2

a cura di

Stefania Luzzi Conti

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI



ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA

LA RIFORMA DEGLI AIUTI DI STATO

a cura di

Stefania Luzzi Conti

Studio effettuato con il contributo del
Ministero delle Politiche Agricole, Agroalimentari e Forestali

D.M. n. 16782 del 24/12/2007

Il presente Quaderno è stato elaborato nell'ambito del progetto "La complementarità tra le politiche per gli aiuti di Stato e lo sviluppo rurale", realizzato dall'INEA e finanziato dal MiPAAF con D.M. n. 16782 del 24 dicembre 2007.

Questo lavoro è frutto dello studio di un gruppo di esperti coordinato da Stefania Luzzi Conti e composto da:

Gianluca Cicchiello (INEA), Francesco Mantino (INEA), Luciano Masala (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento politiche europee), Fabio Pierangeli (INEA), Roberta Sardone (INEA), Serena Tarangioli (INEA), Catia Zumpano (INEA).

Il Quaderno è a cura di Stefania Luzzi Conti. La stesura delle singole parti si deve ai seguenti autori:

Capitolo 1: Francesco Mantino

Capitolo 2: Luciano Masala

Capitolo 3: par. 3.1, 3.2 e 3.6 Stefania Luzzi Conti, par. 3.3, 3.4 e 3.5 Gianluca Cicchiello

Capitolo 4: par. 4.1, 4.2, 4.3 Fabio Pierangeli, par. 4.4 Stefania Luzzi Conti.

Il supporto tecnico è stato curato da Laura Guidarelli.

La grafica e l'impaginazione è stata curata da Sofia Mannozi.

L'editing è stato curato da Manuela Scornaienghi.

La segreteria del gruppo di lavoro è stata svolta da Isabella Brandi.

Il coordinamento editoriale è a cura di Federica Giralico.

Un ringraziamento a chi ha curato il referaggio, per i preziosi contributi forniti alla stesura finale del testo.

INDICE

CAPITOLO 1

UN'ANALISI DEL QUADRO DEGLI AIUTI DI STATO PER L'AGRICOLTURA E LE AREE RURALI: ALCUNE QUESTIONI PER LA POLITICA AGRARIA NAZIONALE

- 1.1 *La complessità del quadro programmatico e normativo:
una proposta di classificazione* 5
- 1.2 *Il ruolo e il peso finanziario degli aiuti di Stato in agricoltura* 10
- 1.3 *Qualche considerazione conclusiva* 13

CAPITOLO 2

PRESENTAZIONE DELLE FINALITÀ DEL PIANO D'AZIONE SUGLI AIUTI DI STATO

- 2.1 *Premessa* 15
- 2.2 *Ricorso a un approccio economico più raffinato per l'esame degli aiuti di Stato* 16
- 2.3 *La semplificazione e il consolidamento delle normative:
le principali novità del nuovo quadro giuridico* 19
- 2.4 *La semplificazione delle procedure e il decentramento del controllo* 59
- 2.5 *I procedimenti di recupero: il D.L. 8 aprile 2008, n. 59* 72

CAPITOLO 3

LA NORMATIVA SUGLI AIUTI DI STATO IN AGRICOLTURA

- 3.1 *Premessa* 75
- 3.2 *Che cos'è un aiuto di Stato*
- 3.3 *Il primato del diritto comunitario sul diritto interno* 75
- 3.4 *La natura del rapporto tra diritto comunitario e diritto italiano* 78
- 3.5 *Le norme comunitarie e il diritto comunitario derivato* 78
- 3.6 *La riforma degli aiuti di Stato in agricoltura* 81

CAPITOLO 4

GLI AIUTI DI STATO NELLA PAC

4.1	<i>Gli aiuti di Stato nel primo pilastro della PAC</i>	89
4.2	<i>Gli aiuti di Stato nelle politiche settoriali: un'analisi per OCM</i>	93
4.3	<i>Un tentativo di classificazione degli aiuti di Stato nel primo pilastro della PAC</i>	99
4.4	<i>La coerenza tra la politica per gli aiuti di Stato e lo sviluppo rurale</i>	101

CONCLUSIONI	105
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	107
---------------------	-----

CAPITOLO 1

UN'ANALISI DEL QUADRO DEGLI AIUTI DI STATO PER L'AGRICOLTURA E LE AREE RURALI: ALCUNE QUESTIONI PER LA POLITICA AGRARIA NAZIONALE

di Francesco Mantino

1.1 La complessità del quadro programmatico e normativo: una proposta di classificazione

L'agricoltura è uno dei settori maggiormente sottoposti a una regolamentazione ampia e capillare, soprattutto per effetto della legislazione comunitaria. Questa situazione non è un dato recente, ma è riconducibile al fatto che l'agricoltura è uno dei settori dove si è consolidata nel tempo una politica comune di tipo sopranazionale, a seguito dell'istituzione della Comunità europea.

I motivi di questa diffusa e consolidata regolamentazione agricola nelle politiche comunitarie possono essere fatti risalire a tre ragioni fondamentali:

- a) la prima risiede nella necessità di sostenere nel tempo il reddito dei produttori di un settore che ha presentato e presenta tuttora forti caratteri di debolezza strutturale, soprattutto se confrontato con gli altri settori dell'economia europea. Ciò si è esplicitato anche attraverso la messa in piedi di meccanismi di regolazione del mercato interno dei diversi prodotti agricoli;
- b) la seconda ragione è riconducibile all'esigenza più generale di eliminare possibili distorsioni della concorrenza all'interno del mercato comune, esigenza che è stata raccolta e formalizzata sia nel Trattato che istituisce la Comunità europea, sia nella normativa che il Consiglio e la Commissione europea hanno definito nel tempo;
- c) infine, la terza ragione discende dall'emergere nel tempo di obiettivi nuovi e più diversificati di regolazione, che attengono soprattutto le esternalità (positive e negative) della produzione agricola sull'ambiente, che sicuramente hanno avuto come conseguenza, soprattutto a partire dalla fine degli anni ottanta, una produzione di norme più vincolanti per i produttori e i settori a valle della produzione.

Da queste tre esigenze ne è conseguita una definizione di strumenti di politica agricola capaci di sostenere il settore, ma senza alterare la concorrenza a vantaggio di alcuni Paesi o regioni (a meno che non vi siano motivi di riduzione del divario tra quest'ultimi giustificati e riconosciuti dalla stessa normativa comunitaria) e senza stimolare l'offerta in modo incontrollato e insostenibile sotto il profilo ambientale. Di qui l'enfasi che nel tempo la Comunità europea ha posto sulla regolamentazione degli aiuti di Stato in agricoltura.

Gli Aiuti di Stato (AdS) in agricoltura sono progressivamente divenuti una materia di grande complessità operativa, all'interno della quale non è del tutto agevole orientarsi. Ciò appare tanto più vero oggi, a seguito della recente riforma dello sviluppo rurale

2007-2013 e della contemporanea pubblicazione dei nuovi Orientamenti Comunitari per il settore agricolo e forestale.

Per consentire una lettura più agevole della materia adatteremo una classificazione degli aiuti di Stato che è basata fondamentalmente sulla fonte normativa. Ora, quando prendiamo in considerazione la fonte normativa, occorre precisare innanzitutto che la settorialità degli aiuti non è la sola fonte cui attingere. Una parte di essi, infatti, è disciplinata dalla normativa comunitaria agricola, mentre un'altra parte da normativa non agricola. Ciò è vero anche perché il campo di operatività degli aiuti non è rappresentato solo dall'agricoltura e dalle foreste, ma anche da interventi di sviluppo rurale che, come tali, abbracciano una sfera più ampia di settori e una base territoriale che non è limitata all'azienda agricola o forestale.

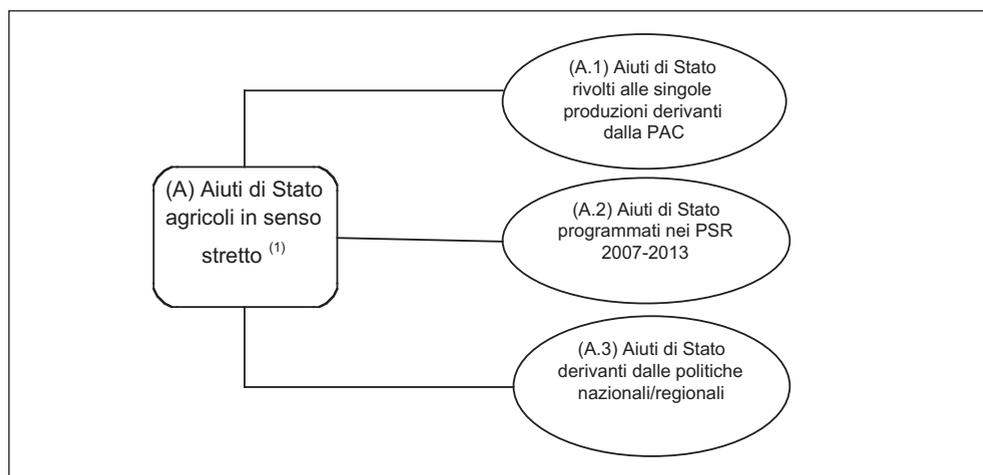
Seguendo questo ragionamento, una prima distinzione va fatta in due categorie:

- aiuti di Stato agricoli in senso stretto;
- aiuti di Stato non agricoli, ma destinati al contesto rurale in senso lato.

Per aiuti di Stato agricoli in senso stretto intendiamo tutti gli aiuti settoriali che vanno a sostegno della produzione agricolo-forestale così come è identificata nell'Allegato 1 del Trattato della Comunità europea) TCE. Ora, se l'elenco in questione definisce l'oggetto della normativa, le fonti relative possono derivare da politiche settoriali diverse (figura 1): possiamo infatti rinvenire aiuti di Stato nelle politiche comunitarie per le singole produzioni (soprattutto nel cosiddetto primo pilastro della PAC), nella programmazione dello sviluppo rurale (in particolare nei Piani di Sviluppo Rurale, che derivano dal secondo pilastro della PAC) e, infine, in tutti quei provvedimenti di politica nazionale, regionale o locale di derivazione autonoma rispetto alla normativa comunitaria.

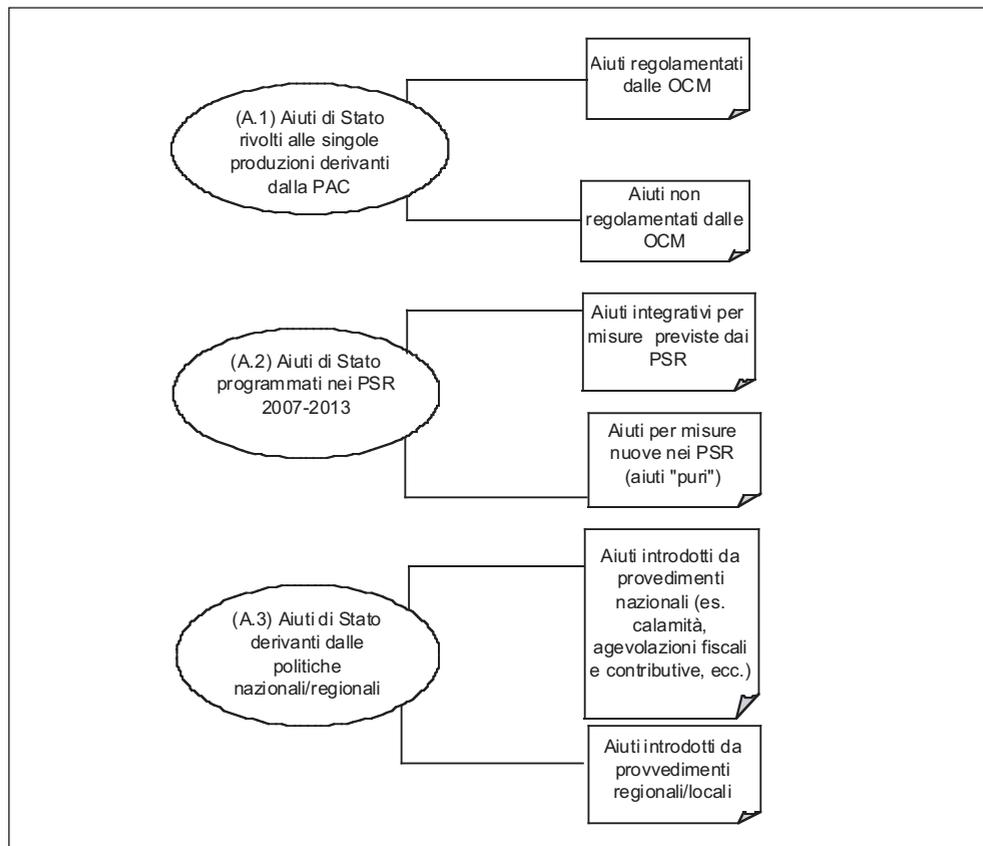
Queste tre tipologie di aiuti di Stato ne contengono, a loro volta, altre di forma diversa (figura 2).

Figura 1 - Composizione degli aiuti di stato agricoli in senso stretto



(1) Rientrano in questa grande categoria tutti quegli aiuti destinati ai produttori agricoli in senso stretto, legati cioè alla definizione di prodotti agricoli così come derivante dall'Allegato 1 del Trattato della Comunità europea. Ne sono esclusi tuttavia gli aiuti per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

Figura 2 - Composizione tipologica degli aiuti di Stato agricoli in senso stretto secondo la fonte normativa



Gli aiuti di Stato per le singole produzioni possono essere di due tipi: quelli regolamentati all'interno delle Organizzazioni Comuni di Mercato¹ e quelli rivolti a produzioni non disciplinate da OCM. Si tratta in gran parte di aiuti che rientrano nel primo pilastro e che riguardano comparti produttivi specifici: latte e lattiero-caseari, zucchero, orto-frutta, vino, apicoltura, frutta in guscio, ecc.. Pur rientrando nel primo pilastro, sono erogati attraverso una strumentazione quanto mai varia e differenziata² che va dagli aiuti integrativi ai produttori delle singole commodities (come nel caso del latte, dello zucchero e del pomodoro da industria), al sostegno degli investimenti (come nel caso della riconversione bieticola o per i produttori viticoli), alla gestione delle crisi di mercato (orto-frutta), ecc.. Aiuti di Stato sono possibili anche per comparti produttivi specifici che non ricadono in OCM (patate diverse da quelle di feccola, carni equine, caffè, aceti di alcole e sughero), purché si adeguino al principio del disaccoppiamento. Va notato che, pur

¹ A seguito della riforma dell'Health Check si ha oggi una unica organizzazione di mercato.

² Si vedano in proposito i paragrafi curati da Fabio Pierangeli sugli aiuti di stato nel primo pilastro della PAC in questo volume.

aderendo al primo pilastro, questi aiuti contengono anche misure strutturali, più tipiche del secondo pilastro.

Un secondo gruppo di aiuti agricoli in senso stretto è identificabile con quelli programmati nello sviluppo rurale. Occorre ricordare, peraltro, che l'approvazione di aiuti specifici, diversi da quelli co-finanziati, era una possibilità già presente nella precedente programmazione 2000-2006. È stata dunque confermata anche in quella 2007-2013. Gli aiuti di Stato possibili nei PSR comprendono sia misure analoghe a quelle co-finanziate dal FEASR, ma programmate con risorse integrative regionali, sia misure diverse da quelle co-finanziate (i cosiddetti aiuti di Stato "puri"), già in uso nella legislazione nazionale/regionale e ricomprese PSR oppure misure del tutto nuove.

Un terzo gruppo, infine, deriva da provvedimenti nazionali o regionali o anche di enti locali, tutti al di fuori della politica comunitaria e ricadenti nel contesto della autonoma produzione di policy nazionale. Nel contesto italiano si è assistito, nel corso dell'ultimo quinquennio, alla messa in campo di provvedimenti di diversa natura, spesso anche slegati da una programmazione pluriennale e da una strategia di lungo periodo (come nel caso dei fondi comunitari). Si tratta per lo più di provvedimenti che hanno come strategia quella di coprire spazi e ruoli diversi e complementari alle politiche di ispirazione comunitaria (sia del primo che del secondo pilastro). Tra i provvedimenti nazionali emanati nell'ultimo quinquennio prevalgono soprattutto due tipi di aiuti: a) aiuti strutturali, che si aggiungono a quelli derivanti dal secondo pilastro e che vengono finanziati con fondi nazionali; b) agevolazioni fiscali e previdenziali, che derivano da un trattamento privilegiato concesso al settore agricolo in Italia sul fronte dei pagamenti previdenziali e contributivi, dell'IVA e delle varie imposte sui redditi (IRPEF, IRAP, ICI). Tra questi aiuti, che hanno tra l'altro un certo peso finanziario in termini di spesa agricola complessiva, sono soprattutto i primi ad avere un sostegno mirato e selettivo, mentre i secondi si applicano per lo più a una vasta platea di imprese agricole. In particolare, le politiche strutturali di derivazione nazionale si possono distinguere in varie categorie, in funzione dell'obiettivo principale perseguito, in primo luogo, e della tipologia di investimento privilegiato, in secondo luogo. Considerando i più recenti provvedimenti di politica agraria, possiamo avere quindi politiche strutturali per:

- a. la competitività dell'impresa (agricola e agro-alimentare);
- b. lo sviluppo delle filiere produttive.

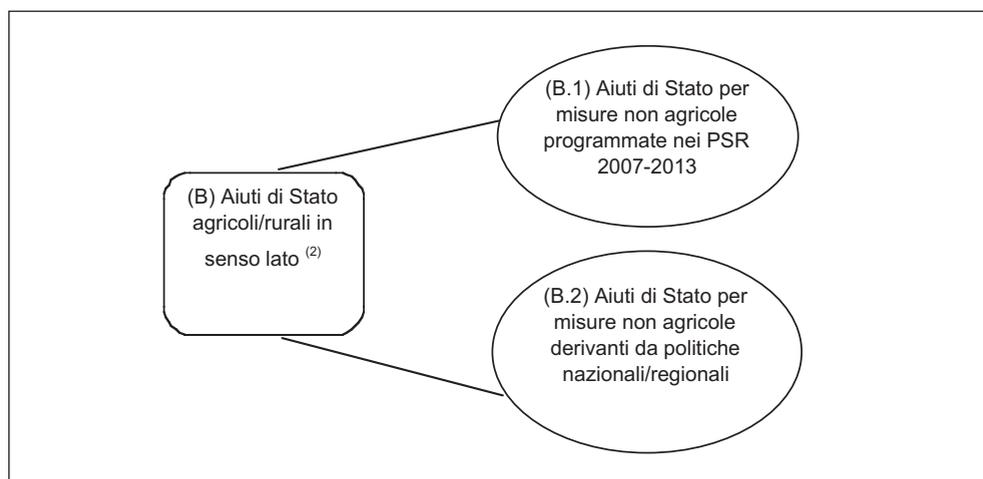
Ovviamente, va considerato che alcuni specifici provvedimenti possono avere una caratterizzazione multipla e quindi rientrare in più di una tipologia tra quelle individuate. Tra gli aiuti per la competitività dell'impresa (agricola e agro-alimentare) può rientrare una nutrita serie di incentivi (concessi non solo sotto forma di contributo in conto capitale, ma anche sotto la forma di agevolazioni fiscali o credito d'imposta), che appaiono alquanto frammentati in termini di categorie di beneficiari e di investimento e che, grossomodo, possono essere raggruppati in quattro principali categorie di investimenti:

- imprenditoria giovanile e ricambio generazionale;
- investimenti fondiari;
- trasformazione e commercializzazione;
- promozione dei prodotti e del "made in Italy".

Fin qui gli aiuti che abbiamo definito “agricoli in senso stretto”, dai quali restano esclusi quelli per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agro-forestali. Questi ultimi, infatti, non condividono con la categoria degli “agricoli” un trattamento normativo omogeneo, sebbene dovrebbero esserne parte secondo una classificazione basata sulle funzioni. I nuovi Orientamenti Comunitari in materia di aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale hanno difatti introdotto una distinzione tra produzione primaria da un lato e trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli dall’altro, equiparando le PMI che trasformano e commercializzano prodotti agricoli a quelle industriali. Questa disparità di trattamento tra produzione primaria e fasi successive della filiera crea di fatto un doppio regime per gli aiuti alla trasformazione e alla commercializzazione: uno specifico per quelli cofinanziati nella programmazione dello sviluppo rurale e un altro, distinto, per gli aiuti di Stato, considerati analoghi a quelli delle PMI industriali.

Di conseguenza, questa tipologia di aiuti parrebbe trovare una collocazione più omogenea con la seconda grande categoria degli aiuti di Stato non agricoli, ma destinati al contesto rurale in senso lato (figura 3). In questo ambito rientrano dunque due tipi di aiuti di Stato: da un lato, tutti quelli integrativi o nuovi che, notificati nell’ambito dei PSR, possiedono una natura analoga alle misure dell’Asse 3 (Diversificazione delle economie rurali e miglioramento della qualità della vita in zone rurali); dall’altro quelli che sono diretti anche alle aree rurali attraverso provvedimenti diversi dai PSR, di politica nazionale o regionale (si pensi ad esempio ai provvedimenti per il miglioramento della dotazione infrastrutturale del territorio, per i servizi alla popolazione rurale, per la ricerca agricola, ecc.). Provvedimenti di questa natura sono contenuti, ad esempio, nella programmazione per le aree sottoutilizzate (FAS). In questo caso la disciplina che governa gli aiuti di Stato è quella degli aiuti regionali (con la relativa Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013, Mele, 2007) o degli aiuti orizzontali.

Figura 3 - Composizione degli aiuti di Stato agricoli/rurali in senso lato



(2) Sono inclusi gli aiuti per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli.

Per concludere, ci pare che il quadro normativo degli aiuti di Stato che possono interessare il settore vada allargato da una visione strettamente settoriale a una che consideri gli aiuti per i territori rurali. Ciò rende indubbiamente più articolato il loro già complesso panorama, ma consente di avere una visione più complessiva delle problematiche normative e anche di *governance* degli aiuti stessi. Ci pare anche che la recente riforma degli aiuti in agricoltura non abbia semplificato il quadro, anzi lo abbia in qualche modo reso più contraddittorio, soprattutto con riferimento agli aiuti alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e forestali. Inoltre, appare evidente che, oltre alla complessità delle fonti normative, anche il quadro degli aiuti di Stato appare piuttosto eterogeneo e frammentato, difficilmente riconducibile a una politica unitaria e coerente al suo interno. Ciò peraltro non sembra una caratteristica soltanto italiana, ma della gran parte dei Paesi europei.

1.2 Il ruolo e il peso finanziario degli aiuti di Stato in agricoltura

Come si è visto finora, le politiche nazionali per il settore agricolo sono, al pari di quelle di origine comunitaria, soggette a una regolamentazione comune che impone criteri e procedure di informazione e notifica ai servizi della Commissione europea sotto la forma di aiuti di Stato. Tali aiuti, sono soggetti a una approvazione da parte della Commissione o quantomeno, per gli aiuti minori, a una comunicazione a scopo informativo. Ciò vale non solo per il settore agricolo, ma anche per gli altri settori. Ciò è ovviamente possibile anche perché la Commissione europea mette a disposizione sul proprio sito web questo genere di informazioni (si veda la apposita pagina web messa in piedi dalla DG Concorrenza http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators).

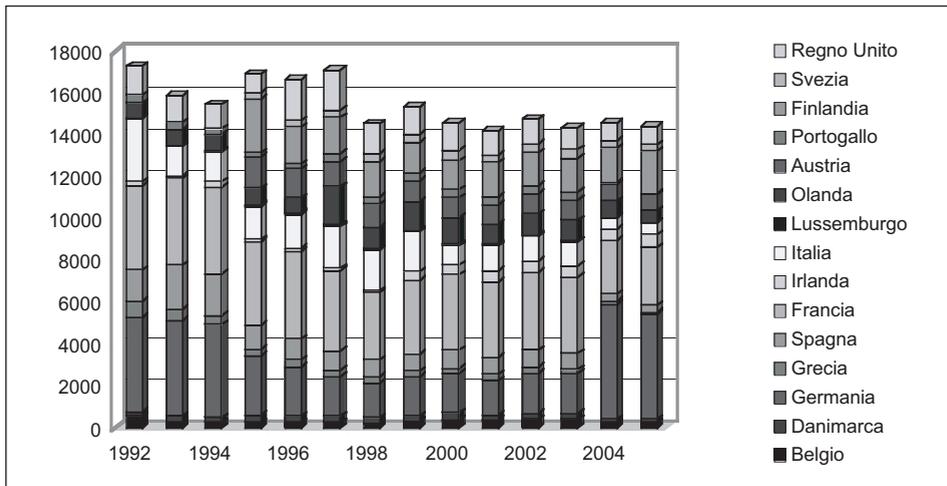
Ciò consente quantomeno di disporre di informazioni minime sulla quantità degli aiuti approvati in ciascun Paese membro, sul loro importo e, solo per il periodo più recente, sulla tipologia di aiuti settoriali. L'analisi degli aiuti nazionali consente, con buona approssimazione, di quantificare ed evidenziare lo sforzo autonomo di ciascun Paese nei diversi settori di intervento (Mantino, 2008).

La disponibilità di una serie storica (1992-2005) degli aiuti di Stato a livello europeo mette in evidenza, per il totale degli aiuti, una tendenza alla loro riduzione in valore assoluto: si passa infatti da un valore di 76 miliardi di euro del 1992 ai 58,7 miliardi di euro del 2005. Questo fenomeno è confermato anche dalla recente analisi svolta da Mele con riferimento agli aiuti di Stato complessivi e al loro peso sul PIL (Mele, 2007). Ciò è dovuto, da un lato, alle crescenti limitazioni poste dalla normativa europea (in base all'articolo 87 del Trattato CE) alle politiche nazionali di sostegno in vari settori e, dall'altro, alle politiche di contenimento del bilancio pubblico messe in atto dagli Stati membri. Per ciò che riguarda, in particolare, gli aiuti settoriali la Commissione europea segue il principio in base al quale le imprese e i settori produttivi possono essere aiutati solo nel caso in cui si può supporre che a lungo andare diverranno competitivi. Di conseguenza sono ammessi solo aiuti limitati nel tempo e decrescenti (Beutler et al., 1998).

Una tendenza leggermente diversa viene osservata per gli aiuti di Stato in agricoltura: dall'esame dell'evoluzione nel periodo 1992-2005 e della composizione per Paese (figura 4), si nota, al di là di una momentanea crescita tra il 1995 e il 1997 dovuta all'in-

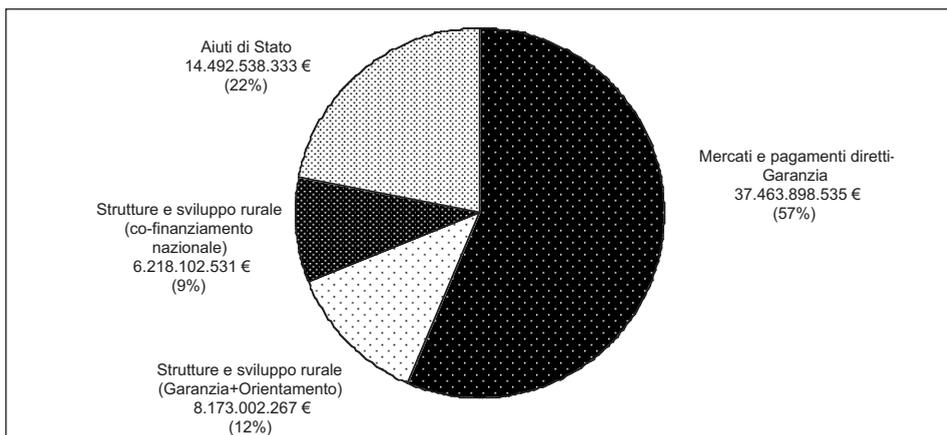
gresso di tre nuovi Paesi (Austria, Finlandia e Svezia), una certa stabilità degli aiuti complessivi intorno ai 14 miliardi di euro annui. Guardando invece ai singoli Paesi, si può osservare una conferma della tendenza più generale alla riduzione degli aiuti in molti casi (Francia, Spagna, Grecia, Italia, Portogallo, Austria), mentre in altri Paesi, in particolare Germania, Irlanda e Finlandia, la tendenza è opposta (figura 4). Al di là comunque delle differenze tra Paesi, che potrebbero anche essere riconducibili a fattori congiunturali, appare importante segnalare il fatto che, diversamente dagli altri settori, l'agricoltura non manifesta una caduta dei fabbisogni di aiuti di Stato e tantomeno una tendenza a contenere tali provvedimenti da parte della Commissione europea.

Figura 4 - Evoluzione degli aiuti di Stato in agricoltura UE-15 (milioni €)



Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea.

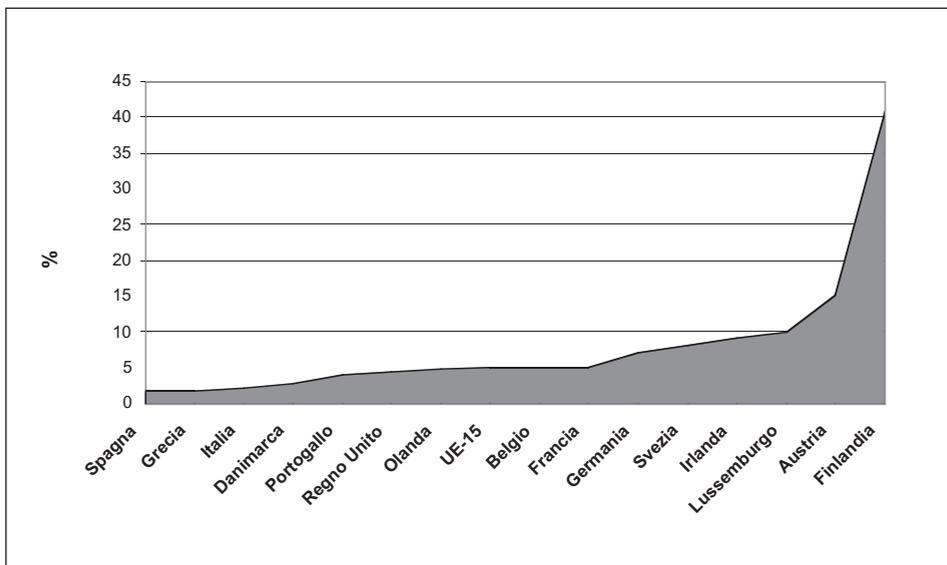
Figura 5 - Composizione degli aiuti annui totali per l'agricoltura e lo sviluppo rurale nell'UE-15 (2000-2005)



Fonte: stime su dati della Commissione europea e della programmazione dello sviluppo rurale 2000-2006

Da una stima condotta recentemente (Mantino, 2008), gli aiuti di Stato rappresentano poco più di un quinto degli aiuti totali erogati mediamente ogni anno in agricoltura nell'UE-15 (figura 5). Questo peso è molto variabile a seconda del Paese membro e del ruolo che ciascun Paese ha assegnato agli aiuti nazionali. In alcuni Paesi, soprattutto in quelli di minore dimensione del Nord-Europa (Austria, Olanda, Svezia, Finlandia, e Lussemburgo), gli aiuti di Stato hanno la funzione di sostenere un'agricoltura che gioca un forte ruolo multifunzionale in territori più svantaggiati o di montagna oppure di produzione di esternalità di tipo ambientale in territori intensivi di pianura. Non va trascurato anche il fatto che il ricorso consistente agli aiuti di Stato appare possibile grazie a maggiori dotazioni di bilancio nazionale rispetto agli altri Paesi. Questo dato ci segnala anche, rispetto alle precedenti ricerche (Didier, 1984; Perraut e Bonnet, 1994) che l'importanza relativa degli aiuti comunitari è cresciuta nell'ultimo decennio sia nel sostegno complessivo che in quello di tipo strutturale. Se consideriamo l'incidenza degli aiuti di Stato nell'economia agricola dei vari Stati membri, possiamo notare che rispetto al dato medio comunitario (5% della produzione agricola), vi è un gruppo di Paesi, in gran parte già menzionati (Finlandia, Austria, Lussemburgo, Irlanda, Svezia) che considerano gli aiuti nazionali una leva fondamentale per il sostegno della propria agricoltura. Da notare, di converso, come i Paesi mediterranei (Spagna, Grecia, Italia, Portogallo) sono proprio quelli che meno degli altri hanno intensificato il ricorso agli aiuti di Stato. Ciò è riconducibile, a nostro avviso, al fatto che questi Paesi beneficiano fortemente di politiche comunitarie di natura strutturale (sia per le dotazioni della politica di coesione, sia per quelle del secondo pilastro), che richiedono peraltro un forte impegno del bilancio proprio per il cofinanziamento nazionale.

Figura 6 - Incidenza % degli aiuti di Stato sulla produzione agricola nazionale nell'UE-15, (2000-2005)



Fonte: elaborazioni su dati della Commissione Europea

1.3 Qualche considerazione conclusiva

Gli aiuti di Stato in agricoltura continuano a svolgere, contrariamente a quelli negli altri settori, un ruolo rilevante sia sotto il profilo normativo che finanziario. In un settore fortemente regolamentato, come quello agricolo, la disciplina degli aiuti di Stato dovrebbe essere più semplificata e introdurre stimoli in direzione di una maggiore semplificazione. Come abbiamo visto e come meglio verrà illustrato anche in seguito³, gli Orientamenti non hanno fornito un impulso in tal senso. Inoltre, anche la normativa introdotta recentemente sugli aiuti *de minimis* non ha di fatto sostanzialmente creato un'occasione di semplificazione adeguata, in quanto la soglia proposta per gli interventi in questione appare troppo bassa.

La seconda rilevante considerazione ha a che fare con l'esigenza di armonizzare regole e strumenti fra i vari pezzi della politica agricola odierna: politica di sostegno delle singole produzioni, politica strutturale e di diversificazione e politica di aiuti nazionali. Il quesito sempre più pressante e ancora molto attuale è fare in modo che vi sia una sorta di coordinamento tra le diverse componenti della politica agricola in modo tale che tutte confluiscono in una strategia comune nazionale e regionale.

La terza rilevante questione, ancora più attuale in una fase recessiva come quella che l'economia internazionale sta vivendo in questi mesi, è la forte richiesta di una maggiore flessibilità nella definizione e nell'applicazione di un'autonoma politica di aiuti di Stato proveniente da molti Stati membri. Tale richiesta proviene in modo generalizzato da tutti i settori, considerato proprio l'impatto negativo che la crisi finanziaria ed economica sta avendo sul complesso dei settori. Appare ovvio che, proprio in questo momento, le regole piuttosto restrittive e rigide poste dalla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato appaiono ai governi e alle forze sociali come una camicia troppo stretta che non consente spazi di manovra adeguati per affrontare i fabbisogni di sostegno del settore. Appare indubbio, quindi, che la necessità di affrontare la crisi internazionale costituirà un forte stimolo nella direzione di una revisione del sistema degli aiuti di Stato.

³ Si vedano i paragrafi curati da Stefania Luzzi Conti in questo volume.

CAPITOLO 2

PRESENTAZIONE DELLE FINALITÀ DEL PIANO D'AZIONE SUGLI AIUTI DI STATO

di Luciano Masala

2.1 Premessa

Il "Piano d'azione per gli aiuti di Stato 2005 – 2009"⁴ è stato il primo, decisivo passo operato dalla Commissione europea verso una più generale riforma delle discipline e dei meccanismi che governano l'universo degli interventi statali a sostegno delle imprese nazionali.

Con il Piano d'azione l'esecutivo comunitario non si è limitato a illustrare gli obiettivi fondamentali della riforma ma ha indicato gli strumenti concreti per il loro conseguimento.

Con la finalità dichiarata di voler contribuire al rilancio della strategia di Lisbona, la Commissione europea ha fissato il punto di arrivo della sua strategia: *less and better targeted state aid*, meno aiuti di Stato ma meglio finalizzati.

La disciplina degli aiuti di Stato gioca, in effetti, un ruolo non secondario nella concreta possibilità di gestire con successo gli obiettivi della riforma economica sottesa alla rinnovata Agenda di Lisbona. Un efficace controllo degli aiuti di Stato è il presupposto per una competizione libera ed equa all'interno del Mercato unico, ma un loro utilizzo più efficiente e soggetto a regole condivise può stimolare la competizione funzionando da volano per un corretto sviluppo economico e, quindi, per il rafforzamento della competitività delle imprese europee.

Il piano d'Azione ha avuto il merito di individuare i cardini del nuovo e più moderno sistema di controllo degli aiuti di Stato basato sui criteri di efficienza ed equità. L'intervento statale dovrà connotarsi esclusivamente di un criterio di piena efficienza, individuando preliminarmente i settori economici o le aree geografiche dove si registrano i ritardi di sviluppo più significativi che le dinamiche di mercato non sono, da sole, in grado di colmare.

Una solida disciplina degli aiuti statali dovrebbe essere capace di aiutare i singoli Paesi ad attribuire un più alto valore alla spesa pubblica destinata agli incentivi a favore delle imprese nazionali facendo sì che le sempre più ridotte risorse che lo Stato mette a disposizione siano utilizzate là dove esse possano determinare un maggiore e più benefico impatto.

Tuttavia, una efficace politica degli aiuti di Stato dovrebbe anche essere imperniata su

⁴ Piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato. Aiuti meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005 – 2009. SEC(2005) 795 – Bruxelles 07/05/2005 – COM(2005) 107 def.

un criterio di equità e, di conseguenza, porsi anche finalità di natura non economica quali obiettivi di coesione sociale e regionale, di protezione dell'ambiente, di sviluppo del capitale umano e di incentivazione delle differenze culturali.

Il Piano d'azione contempera entrambe le finalità tessendo una rete di obiettivi e relativi strumenti che dovrebbero, con la loro attuazione, aiutare a identificare aiuti di Stato, compatibili con le regole del libero mercato, dei quali possa concretamente giovare l'economia dei Paesi membri.

Con l'ingresso nell'Unione europea dei 12 nuovi Stati membri la Commissione ha avuto necessità di rivedere parzialmente le proprie priorità nell'azione di indagine e di controllo degli aiuti di Stato. È evidente che in un'Europa di ventisette Paesi il tipo di controllo che la Commissione è chiamata a operare è diverso da quello che veniva effettuato in precedenza.

Quando il numero degli Stati membri era assai più limitato tutto era basato sulla notifica preventiva a Bruxelles degli aiuti, sul loro esame, a seconda delle procedure più o meno standard, e sulla loro approvazione o bocciatura finale.

Questa metodologia, naturalmente, non muta radicalmente né può essere messa in discussione perché è scritta nel Trattato.

Tuttavia, la Commissione europea, con l'attuazione del Piano d'Azione, punta a ridisegnare l'architettura delle regole che riguardano gli aiuti di Stato, da un lato per facilitare la predisposizione delle misure di aiuto ma, altresì, per rendere la propria azione di controllo più efficace e più incisiva.

Sono tre le principali linee di sviluppo individuate nel Piano d'azione:

- 1) utilizzo di un approccio economico, o meglio, di un approccio economico più raffinato, per l'esame degli aiuti di Stato;
- 2) priorità all'azione di applicazione delle regole sugli aiuti di Stato attraverso la semplificazione e il consolidamento delle normative;
- 3) semplificazione della prassi in materia di aiuti di Stato e maggiore condivisione della responsabilità tra Stati membri e Commissione nell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

2.2 *Ricorso a un approccio economico più raffinato per l'esame degli aiuti di Stato*

Nella scelta della Commissione europea di sviluppare un approccio più squisitamente economico, oltre alla necessità di adeguare la propria azione allo sviluppo del contesto macroeconomico, c'è l'esigenza di elaborare proposte normative nel campo degli aiuti di Stato che siano il frutto delle analisi dei fattori che determinano l'incapacità del mercato di veicolare autonomamente adeguati flussi di capitali verso i settori dell'economia non adeguatamente sviluppati o verso quelle iniziative economiche potenzialmente innovative.

Allo stesso modo la Commissione spinge da molti anni perché i Paesi membri adottino adeguati criteri di valutazione economica *ex ante* ed *ex post* delle misure di intervento pubblico a sostegno delle imprese nazionali.

In realtà, quindi, non siamo dinanzi a una vera e propria novità: la Commissione ha sempre utilizzato analisi economiche e giuridiche al fine di determinare se un sostegno erogato dallo Stato alle imprese, nelle innumerevoli forme nelle quali può estrinsecarsi l'incentivo, sia o meno un aiuto (art. 87. 1 del Trattato CE) e se sia compatibile con le regole del Mercato Unico (art. 87. 3 del Trattato CE).

Tuttavia, il punto controverso nel dibattito sollevatosi tra gli esperti nazionali e comunitari è se il rafforzamento dell'analisi economica debba essere già introdotto nell'ambito del paragrafo 1 dell'art. 87 o debba essere interamente ed esclusivamente riservato alla successiva fase di valutazione del beneficio nazionale basata sul paragrafo 3 del medesimo articolo.

In verità, il Piano d'azione non prende posizione sul tema, evitando in pratica, di porre i prodromi per una modifica del profilo sostanziale dell'art. 87 nella sua interezza.

L'approccio scelto dalla Commissione con il Piano d'azione è stato quello di semplificare quanto più possibile l'analisi *prima facie* della natura di aiuto dell'incentivo statale, di cui all'articolo 87 paragrafo 1 del Trattato CE, riservando tutte le considerazioni di natura economica alla valutazione discrezionale che essa conduce nell'ambito delle deroghe contenute nel successivo paragrafo 3.

In questa prospettiva, nel Piano d'azione, la Commissione anticipa le linee guida che seguiranno nella valutazione di una misura di aiuto. Innanzitutto verificherà se l'obiettivo che la misura di aiuto si prefigge è di interesse comune, un obiettivo cioè che può essere condiviso a livello comunitario. Il riferimento principale è alle misure proposte e sostenute nell'agenda di Lisbona: quando l'Agenda di Lisbona invita gli Stati membri a investire di più nella ricerca e nella protezione dell'ambiente, segnala che sono questi gli obiettivi sui quali il sostegno delle politiche nazionali deve essere indirizzato in quanto obiettivi sostenibili e meritevoli di tutela.

Nel valutare se una misura d'aiuto può essere giudicata compatibile con il mercato comune, la Commissione pone sul piatto della bilancia gli effetti positivi indotti dalla misura di aiuto, adottata per il perseguimento di un obiettivo comune, rispetto agli effetti negativi che, inevitabilmente, l'intervento di sostegno statale produce in termini di distorsione degli scambi e della concorrenza. In questa fase, allo Stato membro, cui l'aiuto è riconducibile, spetterà l'onere di fornire quanti più elementi a sostegno della misura che ha proposto all'attenzione della Commissione attraverso la notifica formale della stessa.

L'approccio economico può anche aiutare a investigare le ragioni dei fallimenti di mercato, vale a dire quali sono le ragioni strutturali a causa delle quali il mercato non è in grado autonomamente di garantire il raggiungimento degli obiettivi di interesse comune. Anzi, l'analisi del fallimento di mercato determina un deciso spostamento dell'attenzione della Commissione dai potenziali effetti distorsivi dell'aiuto verso le cause della verificata inefficienza del mercato di riferimento dell'intervento statale. Per ciò stesso, l'intervento diretto e selettivo da parte dello Stato a sostegno di alcuni settori dell'economia nazionale, con l'affermazione metodologica del nuovo approccio economico alla valutazione degli aiuti di Stato, non può più essere inteso come rimedio fisiologico a una condizione di mancato o di non corretto sviluppo. Al contrario, l'aiuto statale deve materializzarsi come ultimo strumento utile tra quelli a disposizione delle Autorità nazio-

nali per porre rimedio alle concrete manifestazioni di un fallimento del mercato; a condizione, naturalmente, che il motivato intervento statale non determini una distorsione di quel mercato tale da superare gli effetti positivi da esso indotti.

La comparazione tra effetti negativi ed effetti positivi delle misure di aiuto di Stato, quale strumento del rafforzato approccio economico nella valutazione della compatibilità comunitaria da parte della Commissione, ha trovato la sua prima concreta applicazione nella rinnovata disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione del dicembre 2006.

Il test comparativo passa al setaccio la misura di aiuto per verificare tre aspetti che la Commissione ritiene essenziali poter esaminare al fine di pronunciarsi sulla compatibilità della misura stessa. Uno l'abbiamo già incrociato quando abbiamo fatto cenno della necessità che la misura sia destinata al perseguimento di un ben definito obiettivo di interesse comune. Il secondo aspetto riguarda il disegno della misura ovvero, come funziona la misura stessa. L'azione pubblica è effettivamente esercitata in maniera da conseguire l'obiettivo che si è precedentemente indicato? Si tratta di controllare non solo se la misura è di per sé bilanciata e proporzionata per il conseguimento della finalità incentivante ma, altresì, di verificare se l'utilizzo di strumenti diversi dall'aiuto di Stato non sia in grado di raggiungere i medesimi obiettivi senza sacrificio in termini di distorsione della concorrenza.

Ma nemmeno questo grado di consapevolezza è sufficiente per dirimere i dubbi di compatibilità. Resta, infatti, da sondare un aspetto psicologico legato ai comportamenti e alle scelte dell'imprenditore per capire se la misura costituisce un incentivo tale da indurre l'impresa a compiere un investimento che, senza l'intervento pubblico, non ci sarebbe stato.

E tuttavia, seppure la misura persegue un obiettivo di comune interesse ma, nello stesso tempo, produce effetti collaterali distorsivi della concorrenza tra le imprese, dal punto di vista della Commissione si crea una forte perturbazione della concorrenza i cui effetti devono essere attentamente verificati.

Quanto detto introduce al terzo aspetto. Dopo aver verificato che la misura d'aiuto corrisponde all'obiettivo condiviso, che è ben congeniata per affrontare il problema identificato, a questo punto bisogna valutare quale sia il bilanciamento tra i presunti effetti positivi della misura e gli effetti distorsivi che la stessa misura produce (dobbiamo pur sempre riconoscere che un sostegno a una impresa, qualsiasi sia la natura del sostegno, produce degli effetti di vantaggio per il beneficiario che alterano il meccanismo concorrenziale). Solo nel caso in cui la Commissione acquisisca un numero sufficiente di elementi per convincersi del fatto che la pesa degli aspetti positivi (obiettivo comune) e di quelli negativi (effetti distorsivi) determina uno sbilanciamento verso i primi, solo in questo caso l'esecutivo comunitario adotterà una decisione di compatibilità avviando, di fatto, l'operatività dell'aiuto di Stato.

Il test comparativo adottato dalla Commissione è stato oggetto di critiche che coinvolgono aspetti giuridici, economici e anche procedurali. Sostanzialmente, al test viene imputata una carenza di certezza giuridica nonché un'eccessiva, intrinseca complessità.

Non c'è dubbio, tuttavia, che ogni test che non dipenda da criteri procedurali ma da

risultati che non sono conoscibili in anticipo possa indurre incertezza. Non è detto che ciò sia un connotato necessariamente di segno negativo. Del resto la certezza giuridica non è la sola preoccupazione nel controllo degli aiuti di Stato e, probabilmente, nemmeno la più importante agli occhi della Commissione, la cui preoccupazione più grande è prevenire la distorsione degli scambi e della concorrenza. Naturalmente, sarebbe preferibile che la prevenzione degli effetti distorsivi della concorrenza fosse effettuata con procedure che garantiscano un alto livello di certezza giuridica alle Autorità nazionali e alle imprese.

E, tuttavia, il parziale sacrificio della certezza giuridica a vantaggio di una minore turbativa della concorrenza è un costo che, agli occhi della Commissione europea, vale la pena sostenere.

2.3 La semplificazione e il consolidamento delle normative: le principali novità del nuovo quadro giuridico

Prima di addentrarci nell'illustrazione delle principali novità che hanno caratterizzato il quadro normativo in materia di aiuti di Stato nel quadriennio che va dalla pubblicazione del Piano d'azione fino alla fine del 2008, è importante chiarire come la Commissione abbia coniugato una migliore definizione delle priorità con la semplificazione e il consolidamento normativo.

Abbiamo detto che il test comparativo è lo strumento di controllo utilizzato dalla Commissione per la valutazione della compatibilità di tutti gli aiuti di Stato e, a questo fine, come esso sia ribadito all'interno di ogni nuova disciplina adottata dopo il Piano d'azione.

Il test comparativo serve anche come spartiacque per individuare alcune tipologie di interventi che la Commissione ritiene a priori siano in grado di ovviare a una specifica imperfezione del mercato sul quale gli interventi sono diretti. Tali tipologie di aiuto, a determinate condizioni e parametri, garantiscono l'effetto di incentivazione, la proporzionalità e una limitata incidenza negativa sulla concorrenza e sugli scambi.

Per questa tipologia di aiuti, per i quali la Commissione si è autonomamente convinta della loro compatibilità di fatto, non ci sarà bisogno di particolari, approfondite verifiche. La valutazione e l'approvazione di siffatte misure saranno particolarmente rapide grazie a una migliorata certezza e prevedibilità del quadro giuridico.

In astratto, peraltro, ogni qualvolta da parte della Commissione viene a essere individuata una compatibilità *de facto* di una determinata categoria di aiuti vengono a crearsi i prodromi per un nuovo ambito di aiuti esentati dall'obbligo della notifica.

E proprio il potenziamento dello strumento degli aiuti in esenzione è l'altro versante sul quale la Commissione ha profuso il maggiore impegno. Il nuovo Regolamento generale d'esenzione per categoria⁵, che più avanti illustreremo, rappresenta efficacemente l'idea di semplificazione normativa che ha ispirato l'azione della Commissione: nello

⁵ Regolamento (CE) N. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008 su G.U.U.E L 214 del 09/08/2008

stesso strumento normativo troviamo concentrate unificazione e semplificazione delle prassi procedurali per più categorie di aiuti in esenzione⁶, obiettivi di interesse comune, prevedibilità del risultato.

Da questo rinnovato scenario gli Stati membri dovrebbero poter trarre vantaggio. Le Autorità nazionali che predispongono misure o regimi di aiuto, infatti, dispongono di più punti di riferimento e saranno maggiormente in grado di conoscere la tempistica dell'iter valutativo potendo, così, garantire una migliore efficacia delle misure che vanno a predisporre.

D'altro canto, la stessa Commissione sarà più libera di gestire le proprie energie dirottando l'attenzione verso la verifica di quei casi di aiuto che richiedono una valutazione più accurata e prolungata.

E gli effetti della semplificazione già si avvertono; dall'esame del quadro di valutazione degli aiuti di Stato pubblicato dalla Commissione europea nel maggio del 2008 si registra una percettibile diminuzione dei tempi per il giudizio di compatibilità degli aiuti notificati⁷.

Resta ancora molto da migliorare sotto l'aspetto delle procedure relative alla notifica, alla gestione dei dossier e alla condivisione delle responsabilità tra Commissione e Stati membri. Tuttavia, il processo innescato dal Piano d'azione non è controvertibile e i risultati attesi non dovrebbero tardare a manifestarsi a pieno.

Nelle pagine seguenti passeremo in rassegna i principali provvedimenti che a tutto il 2008 sono stati adottati dalla Commissione europea sulla base del programma tracciato dal Piano d'azione, piano che entro il 2009 dovrebbe trovare la sua completa attuazione.

Per ragioni di sintesi si farà cenno alle nuove discipline illustrandone esclusivamente le caratteristiche essenziali e le novità principali che esse introducono nel quadro di regolamentazione comunitario degli aiuti di Stato.

Il pacchetto di discipline in materia di aiuti di Stato applicati ai Servizi di Interesse Economico Generale

Mentre nel luglio del 2005, stimolata dalla stessa Commissione, era in corso a tutti i livelli la discussione sul Piano d'azione per ottenere commenti e sollecitazioni in merito, completamente inaspettata giunge la pubblicazione del pacchetto di misure sui Servizi di interesse economico generale, prima misura attuativa del Piano d'azione.

⁶ Oltre alle nuove tipologie di aiuti in esenzione contenute nel Regolamento n. 800/2008 la Commissione intende ulteriormente ampliare il quadro degli interventi in esenzione agli aiuti per la cultura (con particolare riferimento al settore cinematografico ed audiovisivo) e conservazione del patrimonio, agli aiuti per far fronte alle calamità naturali, agli aiuti per la produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e agli aiuti a carattere sociale nel settore dei trasporti.

⁷ Report from the Commission- State aid scoreboard – Spring 2008 update – Brussel 21/05/2008 – COM (2008) 304 final. Pag. 41 e ss: "DG Competition recently carried out a statistical analysis in order to have an overview of the duration of the preliminary examination procedure in notified aid cases. Almost 1000 notified cases decided (no aid decisions, decisions not to raise objections and decisions to open the formal investigation procedure) between 1/1/2004 and 30/06/2007 were examined.

Queste misure costituiscono parte della complessiva politica della Commissione tendente ad assicurare una migliore qualità dei servizi di interesse generale nell'Unione europea, politica annunciata nel Libro Bianco sui Servizi di interesse generale del maggio 2004.

L'adozione di tali misure causò non poche perplessità tra gli addetti ai lavori. Si trattava, infatti, delle stesse misure che la Commissione aveva già proposto, senza poi adottarle, nel 2002 e che molti commenti, non tutti positivi, avevano sollevato da parte degli Stati membri.

Inoltre, il metodo usato dalla Commissione non parve tra i più trasparenti, in considerazione del fatto che, quella dei Servizi di interesse economico generale (SIEG) era una delle questioni più significative e meritevoli di discussione nell'ambito del Piano d'azione sugli aiuti di Stato.

Come detto, si tratta di un pacchetto di misure adottate dalla Commissione per fornire maggiore certezza del diritto nel settore del finanziamento dei SIEG. Questo pacchetto è composto dalla Decisione 2005/842 sull'applicazione dell'art. 86 paragrafo 2 agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione di obblighi di servizio pubblico concessi a determinate imprese incaricate della gestione di Servizi di interesse pubblico generale⁸, dalla Disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico⁹ e dalla Direttiva della CE che modifica la disciplina in tema di trasparenza delle relazioni finanziarie tra Stati e imprese pubbliche¹⁰.

La Decisione si applica all'esercizio di attività economiche; ciò significa che sono escluse dal suo ambito di applicazione le misure di ausilio concesse a soggetti che non esercitano attività economicamente rilevanti (ad esempio: sistemi obbligatori di previdenza sociale e l'istruzione di base)¹¹.

L'obiettivo che la CE si è posta attraverso la Decisione è quello di evitare che gli Stati membri concedano sovracompensazioni e che i beneficiari utilizzino le compensazioni per servizio pubblico per sussidiare altre attività liberalizzate.

In coerenza con l'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea, la decisione precisa che, in presenza dei requisiti fissati nella sentenza *Altmark*¹², la misura di ausilio non costituisce aiuto di Stato. Tuttavia, la decisione offre una soluzione pragmatica al problema del regime cui assoggettare alcune compensazioni che, pur non rispettando i requisiti previsti da *Altmark*, non sono comunque ritenute particolarmente problematiche dal punto di vista comunitario.

La Decisione, pertanto, definisce una serie di condizioni in presenza delle quali le compensazioni, che pure sono qualificabili come aiuti di Stato, devono essere ritenute compatibili con il Trattato ed esonerate dall'obbligo di notifica preventiva.

⁸ G.U.U.E. L 312 del 29/11/2005.

⁹ G.U.U.E. C 297 del 29/11/2005.

¹⁰ G.U.U.E. L 318 del 17/11/2006.

¹¹ Restano pure esclusi dalla decisione gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli oneri di servizio pubblico concessi ad imprese del settore dei trasporti terrestri che sono disciplinati autonomamente.

¹² Sentenza CGCE *ALTMARK* del 24/07/2003 Causa C-280/00.

L'utilizzo di tale sistema evita alla Commissione una notevole mole di controlli su compensazioni erogate da Autorità locali o regionali per la prestazione di servizi di interesse economico generale e consente di concentrare l'attenzione su quelle compensazioni che presentano maggiori rischi di distorsività.

Il regime di esonero dalla notifica si applica a quelle compensazioni che sono contenute al disotto di una duplice soglia quantitativa: una relativa all'ammontare dell'importo elargito a titolo di compensazione (che deve essere inferiore ai 30 milioni di euro annui), l'altra relativa al fatturato del beneficiario che non deve superare i 100 milioni annui nei due esercizi precedenti a quello del conferimento del servizio di interesse economico generale¹³.

Torniamo agli aspetti più generali della decisione, e osserviamo come, dal momento che la Commissione ritiene che le compensazioni che soddisfano i requisiti previsti dalla Decisione non pregiudicano lo sviluppo degli scambi in misura contraria agli interessi della comunità, resta del tutto fuori da ogni valutazione della Commissione il livello di efficienza del soggetto che fornisce il servizio di interesse economico generale. A tale proposito, in verità, la Commissione sembra fare un timido tentativo di introdurre un profilo di efficienza quando prevede che gli Stati membri nel determinare il livello di ragionevole profitto possano anche introdurre criteri incentivanti basati sul livello del servizio prestato e sul guadagno di efficienza.

La Decisione detta specifiche disposizioni relative: a) al conferimento della responsabilità di gestione del servizio di interesse economico generale; b) all'ammontare della compensazione concessa; c) al controllo dell'assenza di sovracompensazioni; d) agli obblighi informativi incombenti agli Stati membri.

Relativamente al conferimento, l'art. 4 prevede che la responsabilità di gestione deve essere conferita mediante uno o più atti ufficiali nei quali sia indicata: la natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico, le imprese e l'ambito territoriale interessato, la natura e la tipologia dei diritti speciali o esclusivi eventualmente accordati, i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione che consentano di evitare che le sovvenzioni accordate diano luogo a sovracompensazioni e le modalità attraverso le quali procedere al rimborso delle sovracompensazioni nel caso in cui esse si dovessero verificare. Al fine di determinare l'ammontare della compensazione, l'art. 5 della Decisione definisce una serie di misure atte a garantire che questa non superi i costi necessari per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico facendo comunque salva la possibilità per l'impresa incaricata di realizzare un margine di utile ragionevole.

¹³ Tale duplice soglia non si applica alle compensazioni per l'edilizia popolare e per gli ospedali che sono ritenute sempre compatibili con il Trattato indipendentemente dal loro ammontare. In relazione a tali attività, infatti, viene riconosciuta la peculiarità delle caratteristiche che le contraddistinguono, in particolare per quanto concerne il fatto che nella fase attuale di sviluppo del mercato interno il livello di distorsione della concorrenza in questi settori non è necessariamente proporzionale al livello del fatturato e della compensazione. Di conseguenza, gli ospedali che forniscono cure mediche compresi servizi di emergenza e servizi secondari direttamente connessi alle attività principali, in particolare nel settore della ricerca, e le imprese aventi incarichi di edilizia popolare che forniscono alloggi a cittadini o gruppi sociali più svantaggiati, dovrebbero beneficiare dell'esenzione della notificazione prevista anche se l'importo della compensazione supera le soglie che la Decisione prevede. Naturalmente, tutto ciò sul presupposto che i servizi in questione siano definiti dallo Stato membro servizi di interesse economico generale. È chiaro che anche in questi due settori non dovrà mancare il controllo e a questo fine l'art. 6 della Decisione prevede che gli Stati membri eseguano controlli regolari a livello di singola impresa per evitare una sovracompensazione eccessiva rispetto all'importo stabilito all'art. 5.

Avendo di mira l'obiettivo di migliorare la certezza del diritto di tale delicato settore, la Commissione si preoccupa di chiarire il significato di alcuni concetti quali ad es. "ragionevole profitto", "costi ammissibili" e "ricavi" in relazione ai quali erano emerse delle controversie interpretative in sede di analisi di specifici casi.

Ad esempio, in ordine alla ragionevolezza del margine di utile, si afferma che la relativa valutazione deve essere condotta raffrontando il tasso di remunerazione del capitale dell'impresa con il tasso medio rilevato nel settore interessato nel corso degli ultimi anni tenendo in considerazione il rischio (o l'assenza di rischio) che l'impresa sopporta. La Commissione precisa inoltre che, quando non è possibile effettuare tale comparazione, perché magari nel settore interessato non esiste nessuna altra impresa che possa essere raffrontata con quella cui è stata affidata la gestione del servizio di interesse economico generale, il confronto può essere operato con imprese situate in altri Stati membri o con imprese che siano attive in altri settori economici, ovviamente tenendo nella opportuna considerazione le caratteristiche specifiche che connotano i settori economici oggetto del confronto.

Particolare importanza, poi, assume la questione della corretta imputazione dei costi connessi all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico. A tal fine nella decisione viene esplicitato che, nel caso in cui l'impresa beneficiaria della compensazione eserciti esclusivamente attività di interesse economico generale, possono essere presi in considerazione tutti i suoi costi, mentre quando l'impresa incaricata della gestione del servizio di interesse economico generale eserciti anche altre attività economiche, per la determinazione dell'ammontare della compensazione devono essere presi in considerazione i soli costi relativi al servizio di interesse generale imputando a quest'ultimo tutti i costi variabili connessi alla fornitura del servizio e un contributo proporzionato dei costi fissi comuni sia alle attività di interesse generale che alle altre attività.

Funzionale a garantire un efficace controllo di tali ipotesi si rivela la previsione di cui all'articolo 5 paragrafo 5 in base alla quale, qualora un'impresa svolga sia attività che rientrano nell'ambito del servizio di interesse economico generale che attività che ne esulano, dalla contabilità interna devono risultare distintamente i costi e i ricavi derivanti dal servizio di interesse economico generale e quelli degli altri servizi nonché i criteri di imputazione dei costi e delle entrate.

In tema di ricavi, la decisione stabilisce che tutti i vantaggi accordati dallo Stato o mediante risorse statali devono essere considerati come compensazione e che per l'individuazione del margine di utile ragionevole deve tenersi conto, in tutto o in parte, degli aumenti di produttività realizzati dalle imprese beneficiarie in un predeterminato periodo di tempo senza sacrificare il livello qualitativo del servizio di interesse generale. Nelle entrate da prendere in considerazione vanno, quindi, inclusi anche gli eventuali altri vantaggi o profitti superiori al margine di utile ragionevole di cui l'impresa beneficia in virtù dell'attribuzione di diritti speciali o esclusivi concessi a un altro servizio di interesse economico generale.

Per le compensazioni che non soddisfano i requisiti previsti dalla Decisione 2005/842 la Commissione europea ha definito il quadro dei principi cui essa si atterrà nella valutazione di compatibilità di una misura compensativa ex art. 86.2 adottando contemporaneamente alla decisione una Disciplina.

Dal punto di vista della disciplina di carattere sostanziale c'è da osservare che le previsioni della Decisione e quella della Disciplina presentano una pressoché identica formulazione testuale. Di conseguenza, le considerazioni svolte sulle disposizioni della Decisione relative, ad esempio, alla definizione degli obblighi di servizio pubblico o al contenuto dell'incarico dell'impresa che fornisce il servizio di interesse economico generale, all'ammontare della compensazione ammissibile, possono ritenersi riferite anche alle corrispondenti previsioni contenute nella Disciplina.

Nonostante la sostanziale somiglianza tra i due articolati va però osservato come in relazione ad alcune specifiche questioni vi siano delle differenze di un certo rilievo.

L'approccio della Disciplina in ordine al trattamento delle sovracompensazioni e alla possibilità di spalmare il relativo ammontare su di un arco temporale più lungo risulta più flessibile rispetto alla previsione contenuta nella Decisione.

Sempre in tema di sovracompensazioni e di sussidi incrociati va poi richiamata la possibilità ammessa dal paragrafo 22 della Disciplina ed esclusa invece dall'art. 5 della Decisione di utilizzare una sovracompensazione per finanziare un altro servizio di interesse economico generale gestito dalla stessa impresa a condizione che il trasferimento risulti dalla contabilità dell'impresa e sia effettuato in conformità ai principi e alle norme relative agli aiuti di Stato. L'eventuale sovracompensazione, invece, non può rimanere nella disponibilità delle imprese sul presupposto che l'ausilio sarebbe comunque compatibile con il Trattato in base ad altre discipline di deroga come ad esempio aiuti all'occupazione, alle PMI, ecc..

La Disciplina, inoltre, specifica che quelle compensazioni il cui importo eccede gli oneri derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico o che sono utilizzate dall'impresa beneficiaria per effettuare operazioni di sussidiazione incrociata tra attività di servizio pubblico e attività svolte in mercati concorrenziali o di recente apertura a processi di liberalizzazione, sono ritenute non compatibili con il Trattato e, ove siano state erogate, sono soggette all'obbligo di restituzione. Da rilevare che la Disciplina precisa che la dichiarazione di compatibilità con il Trattato delle compensazioni è subordinata, da un lato, all'effettiva necessità di questi ausili finanziari per la gestione del servizio di interesse economico generale e, dall'altro, all'assenza di pregiudizio dello sviluppo degli scambi in misura contraria agli interessi della Comunità, riaffermando, dunque, l'interesse comunitario in relazione al finanziamento dei servizi di interesse economico generale.

Poiché nessuna norma del Trattato né alcuna disciplina in materia di aiuti di Stato vieta al soggetto beneficiario compensazioni per oneri di servizio pubblico e di svolgere anche attività economiche diverse da quelle gravate da tali oneri, al fine di evitare indebiti sussidi incrociati, diventa di fondamentale importanza la definizione di un sistema di rendicontazione contabile trasparente.

La presenza di situazioni complesse legate alla diversità della natura pubblica o privata delle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o legate alle asimmetrie nei processi di liberalizzazione delle attività di interesse generale nei vari Stati membri, rendono necessario l'accesso a informazioni dettagliate sulla struttura finanziaria e organizzativa interna di tali imprese. A tal fine, viene in rilievo la disciplina prevista dalla Direttiva 2006/111 così detta Direttiva sulla trasparenza delle relazioni finanziarie tra lo Stato membro e le loro imprese pubbliche.

La Direttiva individua come impresa soggetta all'obbligo di tenere una contabilità separata ogni impresa che fruisca di diritti speciali o esclusivi riconosciuti da uno Stato membro a norma dell'art. 86 paragrafo 2 del Trattato CE che riceva compensazioni in qualsiasi forma per prestazioni di servizio pubblico e che eserciti anche altre attività (art. 2 lett. d).

La direttiva dispone che dalla contabilità delle imprese soggette agli obblighi di trasparenza contabile deve risultare correttamente la relativa struttura finanziaria e organizzativa in modo da fare emergere in maniera chiara i costi e i ricavi relativi alle distinte attività e i metodi con i quali tali costi e ricavi sono imputati o attribuiti alle distinte attività.

Da rilevare, infine, che l'articolo 5, paragrafo 2, lett. c) della Direttiva ricomprende tra le ipotesi che consentono un'esclusione dall'obbligo di tenere una contabilità separata le imprese che siano state incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale a norma dell'art. 86.2 del Trattato CE ove le compensazioni che ricevono in qualsivoglia forma siano state fissate per un periodo appropriato con una procedura pubblica, trasparente e non discriminatoria.

Tale ultima previsione costituisce un altro esempio del *favor* espresso dalla Commissione europea verso un modello di organizzazione, gestione e finanziamento dei servizi di interesse economico generale basato su procedure competitive di selezione del soggetto incaricato della missione di interesse generale.

A poco meno di tre anni dall'adozione del pacchetto di misure per la disciplina da applicare al finanziamento dei servizi di interesse economico generale permangono ancora diversi dubbi sul rapporto tra disciplina sugli aiuti di Stato e compensazione per obblighi di servizio pubblico come è stato riconosciuto dalla stessa Commissione nel documento di lavoro del novembre 2007¹⁴.

In tale documento la Commissione si è soffermata su alcune specifiche problematiche sorte in fase di implementazione della disciplina, fornendo indicazioni e delucidazioni su aspetti di particolare rilievo tra i quali è possibile richiamare: la conferma dell'obbligo di notifica degli aiuti di importo superiore alle soglie di esenzione stabilite dalla Decisione 2005/842, la definizione delle caratteristiche dell'atto di incarico, l'individuazione dei parametri per la determinazione delle compensazioni ammissibili, gli obblighi di trasparenza e di separazione contabile, la rilevanza delle valutazioni di efficienza degli erogatori di servizi di interesse generale.

Orientamenti in materia di Aiuti di Stato a finalità regionale¹⁵

Al momento in cui il Piano d'azione sugli aiuti di Stato veniva sottoposto alla valutazione delle Autorità degli Stati membri, la Commissione aveva già avviato la revisione

¹⁴ Brussels, 20.11.2007 SEC(2007) 1516 Commission staff working document - Frequently asked questions in relation with Commission Decision of 28 November 2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, and of the Community Framework for State aid in the form of public service compensation. Accompanying document to the Communication on "Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment" {COM(2007) 725 final} {SEC(2007) 1514} {SEC(2007) 1515}

¹⁵ GUUE C 54 del 4 marzo 2006..

della politica in materia di aiuti a finalità regionale.

L'allargamento dell'Unione europea a 25 membri nonché l'anticipata adesione di Bulgaria e Romania avevano determinato la necessità di una revisione generale dei criteri di incentivazione della coesione economica, sociale e territoriale degli Stati membri anche sotto il profilo degli aiuti agli investimenti e, in un ristrettissimo ambito, degli aiuti al funzionamento a favore di attività economiche svolte da imprese insediate nelle regioni più svantaggiate.

Si avvertiva, pertanto, il bisogno di un riesame degli Orientamenti per la disciplina degli aiuti a finalità regionale vecchi ormai di sette anni¹⁶.

Il riesame, svoltosi in parallelo con il rinnovo dei Regolamenti relativi alla gestione dei Fondi strutturali per l'avvio della Programmazione 2007 – 2013, si è strutturato su tre obiettivi intorno ai quali a livello comunitario si è deciso di organizzare la futura politica di coesione: a) convergenza delle Regioni meno sviluppate; b) accrescimento della competitività e dell'occupazione regionale; c) cooperazione territoriale europea più spinta.

Gli stessi obiettivi sono stati alla base delle proposte di regolamento della Commissione relative ai fondi strutturali.

In ossequio alla politica di coesione dell'Unione europea e avendo come obiettivo di diminuire l'ammontare complessivo degli aiuti di Stato e di orientarli verso obiettivi di interesse comune e di maggiore efficacia, la Commissione decide che la nuova disciplina degli aiuti regionali debba cercare di concentrare le proprie energie verso le aree dell'Unione realmente più svantaggiate sotto il profilo economico e, quindi, maggiormente bisognose di politiche di coesione, mantenendo viva, al contempo, l'attenzione verso il sostegno e il potenziamento degli aspetti legati alla competitività.

Dopo un lungo ed estenuante negoziato con gli Stati membri il 4 marzo 2006 vengono pubblicati i nuovi Orientamenti 2007 – 2013 per gli aiuti di Stato a finalità regionale.

La revisione degli Orientamenti, considerato il carattere derogatorio che questa tipologia di aiuti riveste, riafferma il criterio ispiratore in base al quale la copertura totale in termini di popolazione nelle regioni assistite debba restare sensibilmente inferiore a quella delle regioni non assistite.

La Commissione europea, pertanto, decide di fissare il tetto di copertura complessiva in termini di popolazione ammissibile al 42% della popolazione dell'UE a 25 più una cosiddetta "rete di sicurezza" volta a garantire che per nessuno Stato membro la copertura in termini di popolazione scenda al disotto del 50% rispetto al periodo 2000-2006.

In questa percentuale ricadono sia le regioni ammissibili agli aiuti a finalità regionale ex art. 87.3 a) che quelle ammissibili ex art. 87.3 c) del Trattato CE.

Le prime (art. 87.3 a) sono quelle regioni nelle quali la situazione è estremamente sfavorevole rispetto alla Comunità nel suo complesso, con un PIL inferiore al 75% della media comunitaria. Le seconde (art. 87.3 c) sono le regioni di uno Stato membro che sono sfavorite rispetto alla media nazionale.

¹⁶ G.U.C.E. C 74 del 10/03/1998.

In questo secondo caso, trattandosi di una “deroga alla deroga”, soltanto una piccola parte del territorio nazionale di uno Stato membro potrà, di norma, beneficiare degli aiuti in questione con intensità di aiuto più basse rispetto a quelle applicabili nelle aree c.d. 87. 3 a).

Per quanto riguarda l'Italia, la Commissione europea ha stabilito¹⁷ che la copertura totale in termini di popolazione per il 2007-2013 debba essere pari al 34,1% della popolazione nazionale, di cui il 29,2% riservata alle regioni ex 87. 3 c), l'1% alla Basilicata regione a effetto “statistico” (PIL > al 75% PIL EU 25 ma < al 75% PIL EU 15), e il restante 3,9% alle regioni c.d. 87.3 c).

Schema 1 - % popolazione coperta in regioni ex art. 87, par. 3, lett a) e lett. c) TCE

Basi giuridiche	Regioni Italiane	Popolazione coperta %
Regioni 87. 3 a)	Calabria, Campania, Sicilia, Puglia	29,2
Regioni a “effetto statistico”	Basilicata	1
Regioni 87. 3 c)	Sardegna e aree Centro Nord	3,9
Percentuale complessiva di popolazione coperta degli aiuti a f.r.		34,1
Copertura addizionale transitoria per il periodo 2007-2008 in 87.3 c)		5,6

Se trasformiamo le percentuali in numeri avremo che la popolazione italiana ammissibile alla deroga 87.3 c) ammonta a 2.910.014 dei quali 2.280.033 potenzialmente attribuibili alla Sardegna quale regione a “sviluppo economico” (ex 87.3 a).

Pertanto, a conti fatti, si trattava di un *plafond* di poco più di 600.000 abitanti da distribuire nel resto d'Italia osservando criteri per l'individuazione delle zone che la Commissione ha dettato nel paragrafo 3.4.2 dei nuovi Orientamenti.

Dopo mesi di complicate discussioni, le Regioni italiane interessate alla deroga 87. 3 c) raggiunsero un'intesa di massima agli esiti della quale le Regioni maggiormente interessate alla deroga 87. 3 c) sono la Sardegna (che ha comunque rinunciato a una parte del *plafond* attribuibile), il Molise, l'Abruzzo, il Friuli Venezia Giulia e il Lazio.

L'ambito di applicazione dei nuovi Orientamenti ha previsto l'esclusione del settore della pesca così come quello dell'industria carbonifera soggetti a norme speciali stabilite da specifici strumenti giuridici. Così pure restano fuori dal campo di applicazione il settore delle fibre sintetiche e dell'industria siderurgica. L'applicazione degli Orientamenti alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, una novità rispetto ai vecchi Orientamenti, è ammessa ma solo nella misura prevista dagli Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo¹⁸.

Resta, invece, esclusa dal campo di applicazione la produzione dei prodotti agricoli.

¹⁷ Allegato V dei nuovi Orientamenti.

¹⁸ G.U.U.E. C 319 del 27/12/2006.

A causa della situazione particolare di settori come quello della costruzione navale e dei trasporti, per essi i nuovi Orientamenti rinviano all'applicazione di norme speciali.

Le condizioni per l'individuazione delle aree 87. 3 a) si basano, come accennato, sul criterio del PIL pro capite misurato in standard di potere d'acquisto (SPA), già utilizzato nella precedente disciplina. In base a tale criterio rientrano tra le aree 87.3 a):

- le regioni corrispondenti a una unità geografica di livello II della NUTS¹⁹ aventi un PIL inferiore al 75% della media UE riferita a 25 Paesi;
- le regioni "ad effetto statistico"²⁰ aventi un PIL inferiore al 75% della media UE a 15 Paesi²¹;
- le regioni ultraperiferiche di cui all'art. 299, par. 2 del TCE indipendentemente dal PIL.

Schema 2 - Intensità di aiuto regioni ex art. 87, par. 3, lett. a) TCE

Articolo 87. 3 a)	Criterio di ammissibilità delle Regioni	Intensità massima degli aiuti in ESL (nota: si tratta di una rilevante differenza rispetto ai precedenti Orientamenti che esprimevano le intensità in ESN. Ora le intensità di aiuto sono espresse in ESL che è il valore attualizzato dell'aiuto espresso come percentuale del valore attualizzato dei costi ammissibili. Punto 41 degli Orientamenti)		
		GI	MI	PI
	Regioni aventi PIL < 45% U.E. a 25	50%	60%	70%
	Regioni aventi PIL < 60% U.E. a 25	40%	50%	60%
	Regioni aventi PIL < 75% U.E. a 25	30%	40%	50%
	Regioni ad "effetto statistico" fino al 31/12/2010	30%	40%	50%

Le regioni ultraperiferiche con PIL < 75% UE a 25 godono di una maggiorazione delle intensità del 20%. In tutti gli altri casi le stesse godono di una maggiorazione del 10% delle intensità.

¹⁹ Classificazione comune delle unità territoriali a fini statistici istituita dal Regolamento (CE) n. 1059/2003 del 26 maggio 2003. La nomenclatura NUTS è utilizzata da EUROSTAT per raccogliere, elaborare e armonizzare le statistiche relative alle regioni dell'Unione europea e per analisi socio economiche delle regioni. Il livello NUTS II corrisponde alle dimensioni di una regione italiana. In termini di popolazione è riferito a territori aventi popolazione tra 800.000 e 3.000.000 di abitanti.

²⁰ Così dette in quanto il loro PIL è superiore al 75% della media UE solo per effetto statistico dell'allargamento.

²¹ Nel 2010 la Commissione europea valuterà se il loro PIL pro capite sarà sceso al di sotto del 75% del PIL medio dell'UE a 25. In questo caso le regioni continueranno a beneficiare della deroga ex art. 87. 3 a), diversamente, a partire dal 1 gennaio 2011 esse transiteranno nelle aree 87. 3 c).

I criteri individuati dalla Commissione per la selezione delle aree ammissibili agli aiuti a finalità regionale ex art. 87. 3 c) si riferiscono a:

- Regioni a “sviluppo economico”²²;
- Regioni a scarsa densità di popolazione;
- Regioni che costituiscono aree contigue con almeno 100.000 abitanti²³ e con PIL pro capite < alla media UE a 25 o con tasso di disoccupazione > al 115% della media nazionale ²⁴;
- Regioni NUTS III con popolazione <100.000 abitanti, con PIL pro capite < alla media UE a 25 o tasso di disoccupazione > al 115% della media nazionale²⁵;
- Isole o altre zone caratterizzate da analogo isolamento geografico con PIL pro capite < alla media U.E. a 25 o con tasso di disoccupazione > al 115% della media nazionale²⁶;
- Regioni NUTS III confinanti con aree 87. 3 a) o con Stati non U.E. o EFTA;
- Isole con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e altre comunità con meno di 5.000 abitanti caratterizzate da analogo isolamento;
- Altre regioni o aree più piccole, con una popolazione minima pari almeno a 50.000 abitanti nel caso delle prime e 20.000 nel caso delle seconde, la cui individuazione da parte degli Stati membri sia opportunamente giustificata ricorrendo ad adeguati indicatori economici.

22 Si tratta di quelle regioni che in base ai precedenti Orientamenti rientravano nell'ambito delle aree 87, paragrafo 3, lettera a) ma che ora non sarebbero più ammissibili in quanto il loro PIL pro capite è aumentato, raggiungendo o superando il 75% della media del PIL pro capite dell'U.E. a 15.

23 Regioni NUTS II o NUTS III.

24 Percentuale calcolata sulla media degli ultimi 3 anni in base a dati EUROSTAT.

25 Idem.

26 Idem.

Schema 3 - Intensità di aiuto regioni ex art. 87, par. 3, lett. c) TCE

	Criterio di ammissibilità delle Regioni	Intensità massima degli aiuti in ESL		
		GI	MI	PI
Articolo 87. 3 c)	Regioni a "effetto statistico" dal 1/1/2011	20%	30%	40%
	Aree ammissibili aventi PIL < 100% UE a 25 e Tasso di disoccupazione > a media comunitaria	15%	25%	35%
	Aree ammissibili aventi PIL > 100% UE a 25 e Tasso di disoccupazione < a media comunitaria	10%	20%	30%
	Regioni a scarsa densità di popolazione	15%	25%	35%

Tre sono le tipologie di aiuti a finalità regionale previste dagli Orientamenti:

- 1) aiuti agli investimenti iniziali;
- 2) aiuti al funzionamento;
- 3) aiuti alle piccole imprese di nuova costituzione.

Per gli aiuti agli investimenti iniziali²⁷ gli Orientamenti vigenti pongono condizioni più stringenti rispetto al passato accentuando, attraverso vincoli temporali tra la domanda di aiuto e l'avvio dell'investimento, la necessità di dimostrare l'effetto di incentivazione dell'aiuto²⁸.

Altresì, al fine di garantire che l'investimento rappresenti un contributo reale e sostenibile allo sviluppo regionale, si vincola al mantenimento dell'investimento nella regione interessata per 5 anni nel caso di grandi imprese e per 3 anni per investimenti effettuati da PMI²⁹.

²⁷ Si tratta di investimenti in attivi materiali ed immateriali per la creazione di uno stabilimento, l'ampliamento di uno stabilimento esistente, la diversificazione della produzione di uno stabilimento e il cambiamento fondamentale del processo di produzione di uno stabilimento esistente.

²⁸ Punto 38 degli Orientamenti.

²⁹ Punto 40 degli Orientamenti.

All'interno del capitolo sugli aiuti agli investimenti iniziali i nuovi Orientamenti ricomprendono gli aiuti ai grandi progetti di investimento che in precedenza avevano costituito oggetto di una specifica disciplina³⁰. Si tratta di investimenti iniziali i cui costi ammissibili sono superiori a 50 milioni di euro; proprio per le dimensioni del progetto sono sottoposti a un maggior grado di controllo da parte della Commissione la cui valutazione dell'aiuto all'investimento diventa analitica quando il beneficiario possiede più del 25% della quota di mercato ovvero la capacità produttiva creata dal progetto è superiore al 5% del mercato. I massimali per questa tipologia di aiuto si riducono progressivamente all'aumentare della parte di spesa ammissibile dell'aiuto che supera il tetto di 50 milioni di euro³¹.

Nell'ambito degli aiuti agli investimenti gli Orientamenti disciplinano la regola del cumulo. Non vi è una sostanziale innovazione rispetto ai precedenti Orientamenti. I massimali di intensità sono da riferirsi all'ammontare complessivo dell'aiuto in caso di interventi concomitanti di più regimi a finalità regionale quale che sia la provenienza (locale, regionale, nazionale o comunitaria) dell'aiuto.

Una novità rispetto al passato è il divieto di cumulo degli aiuti a finalità regionale con il sostegno *de minimis* relativamente alle stesse spese ammissibili. È evidente l'intenzione della Commissione di evitare che vengano aggirate le intensità massime di aiuto stabilite negli Orientamenti.

I nuovi Orientamenti non apportano particolari modifiche alla disciplina degli aiuti al funzionamento. Sono interventi di norma vietati ma che a livello di incentivo regionale possono, a determinate condizioni³², essere considerati ammissibili nelle regioni 87. 3 a).

Sicuramente nuova rispetto agli Orientamenti del 1998 è la categoria degli aiuti alle piccole imprese di nuova costituzione. Si tratta di un incentivo che può essere concesso in aggiunta agli aiuti a finalità regionale agli investimenti per favorire le imprese di nuova costituzione. Nell'intento di limitare gli effetti distorsivi e l'effetto spiazzamento delle imprese già in vita, la Commissione ha deciso che, almeno nel periodo iniziale di applicazione degli Orientamenti, tali aiuti avranno un ammontare limitato e decrescente e saranno limitati alle piccole imprese³³.

Le spese ammissibili sono verosimilmente spese di funzionamento. Le intensità di aiuto non sono mai maggiori del 35% delle spese ammissibili sostenute nei primi tre anni dalla costituzione dell'impresa e il 25% nei due anni successivi nelle zone 87. 3 a) mentre nelle aree 87. 3 c) il 25% e il 15% rispettivamente.

In applicazione della regola del cumulo, gli aiuti alle piccole imprese di nuova costituzione non possono essere cumulati né con aiuti *de minimis* né con alcun altro aiuto pubblico.

³⁰ *Disciplina multisettoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento in G.U.U.E. C 175 del 19/3/2002.*

³¹ *Punto 67 degli Orientamenti.*

³² *Punti da 76 a 83 degli Orientamenti.*

³³ *Massimo 2 milioni di euro ad impresa per le piccole imprese locate in Regioni 87. 3 a) e massimo 1 milione di euro ad impresa nelle Regioni 87. 3 c).*

La carta degli aiuti a finalità regionale 2007-2013

Una volta adottati i nuovi Regolamenti, ogni Stato membro ha presentato una Carta degli aiuti a finalità regionale relativa all'intero territorio nazionale. Alla autodeterminazione di ogni Stato membro è rimessa l'individuazione nel proprio territorio delle aree ammesse a beneficiare delle deroghe 87. 3 a) e 87. 3 c) nonché dei massimali di aiuto concedibili.

La Carta è soggetta a notifica e, quindi, a valutazione da parte della Commissione per la verifica dei requisiti presentati. Per le regioni 87. 3 a) e per le regioni a "effetto statistico", poiché i requisiti per la loro individuazione sono requisiti oggettivi, non c'è normalmente bisogno di fornire alla Commissione dati di particolare dettaglio e problematicità. Discorso diverso per le aree 87. 3 c) per l'individuazione delle quali lo Stato membro è chiamato a fornire dati sulla popolazione, informazioni sul PIL e sui livelli di disoccupazione e ogni altra pertinente informazione.

In base al punto 106 degli Orientamenti, nessuna notifica di nuovi regimi di aiuto potrà essere valutata in assenza della nuova Carta.

Alla fine del mese di novembre del 2007 la Commissione europea ha approvato la Carta Italiana degli aiuti a finalità regionale 2007-2013³⁴. Nella decisione, la Commissione ha giudicato la Carta italiana degli aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2007-2013, quale figura nell'allegato, compatibile con il trattato CE in quanto soddisfa le condizioni stabilite negli Orientamenti in materia di aiuti a finalità regionale 2007-2013. La Carta è valida dal 1° gennaio 2007 fino al 31 dicembre 2013.

Per designare le regioni ammissibili a norma dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), le Autorità Italiane hanno dato la priorità alle aree in cui vi è maggiore probabilità che eventuali investimenti contribuiscano efficacemente allo sviluppo regionale, privilegiando la continuità delle politiche economiche in corso. Ne è risultato che la maggior parte delle aree proposte per la Carta 2007- 2013 erano già ammissibili ad aiuti sulla base della Carta 2000-2006. Alcune aree invece sono completamente nuove e sono proposte come aree nelle quali determinati settori economici sono in grave declino relativo³⁵.

Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione³⁶

La Commissione europea ha adottato la nuova disciplina in materia di aiuti di Stato a favore della ricerca, sviluppo e innovazione a distanza di ben dieci anni dalla precedente che datava 17 febbraio 1996. È un tempo inopinatamente lungo ove si consideri che tale disciplina riguarda un settore per sua natura soggetto a rapidi progressi tecnologici, nel quale, quindi, è più facile che le regole elaborate diventino rapidamente inad-

³⁴ Decisione N 327/2007.

³⁵ Per informazioni di dettaglio sulla zonizzazione delle aree 87. 3 c) relative alla Carta Italiana si può consultare il sito della Commissione europea D.G. concorrenza – Aiuti di Stato regionali http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid.cfm

³⁶ G.U.U.E. C 323 del 30/12/2006.

quate e abbisognino di sollecite modifiche.

Si tratta di una disciplina complessa, non facilmente riducibile a uno schema lineare che possa essere rappresentato senza il rischio di perdersi qualche pezzo importante delle fattispecie che in essa trovano una regolamentazione.

Aiuta in questa operazione partire da quanto indicato nel Piano d'azione e individuare *in primis* le ipotesi che hanno in potenza i requisiti per essere escluse dal campo di applicazione dell'art. 87 comma 1 (ipotesi di non aiuto). Successivamente, vengono specificate le ipotesi di aiuto di Stato che, in quanto rispondenti a criteri prestabiliti, non abbisognano di una valutazione approfondita da parte della Commissione.

Infine, vengono stabiliti i requisiti più stringenti per tutte le fattispecie residuali che, per le loro caratteristiche, non rientrano tra le prime due e che, pertanto, necessiteranno di un esame più dettagliato per giudicarne la compatibilità comunitaria o, più precisamente, per valutare se l'obiettivo di interesse comune che con l'aiuto di Stato si intende perseguire sia prevalente in termini di importanza sul rischio, sempre presente, di distorsione del mercato di riferimento che l'aiuto di per sé determina.

Seguendo, quindi, questo iter la Commissione prende in esame i finanziamenti pubblici di attività di ricerca e sviluppo svolte da organismi di ricerca che alla Commissione non interessa inquadrare per status giuridico (se sia organismo di diritto pubblico o di diritto privato) o in base al fatto di svolgere una attività con o senza scopo di lucro. Il discrimine agli occhi della Commissione europea è il fatto di svolgere un'attività economica; un'attività, cioè, che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato. Poiché un ente di ricerca per statuto può svolgere attività di natura sia economica che senza scopo di lucro, il finanziamento pubblico dell'attività non economica non dovrà essere inquadrato nelle fattispecie di aiuto di Stato a condizione che l'ente di ricerca rediga i suoi bilanci sul principio della contabilità separata delle due attività.

Tuttavia anche nel caso di finanziamento pubblico di attività di natura economica non necessariamente si deve presumere l'esistenza di un vantaggio all'organismo di ricerca nell'ipotesi in cui l'ente di ricerca riesca a dare dimostrazione del fatto che il finanziamento statale sia stato completamente trasferito al destinatario finale, per esempio, un'impresa alla quale l'ente di ricerca ha fornito determinati servizi. Naturalmente la Commissione sposterà sull'impresa beneficiaria finale la valutazione di compatibilità dell'aiuto del quale ha, più o meno indirettamente, goduto.

La Commissione propone una elencazione di attività degli organismi di ricerca che, a suo giudizio, di norma non rivestono carattere economico: si tratta di *attività di formazione*, che vada a vantaggio di una più ampia qualificazione delle risorse umane disponibili; di *attività indipendente*, soprattutto nel quadro di collaborazioni con altri enti di ricerca per l'approfondimento di alcune ricerche specifiche; di *attività di diffusione dei risultati della ricerca*, che è una delle funzioni che maggiormente qualificano positivamente l'obiettivo di interesse comune insito nel sostegno pubblico alle attività di ricerca, sviluppo e innovazione.

Peraltro, l'ipotesi del non aiuto può anche riguardare le imprese quando un organismo di ricerca realizza progetti di ricerca per conto di un'impresa o nelle ipotesi di attività svolte in collaborazione con imprese. Nel primo caso non si verificherà alcuna trasmissione di aiuto di Stato all'impresa attraverso l'organismo di ricerca quando il servizio sia

reso alle condizioni dettate dal mandante (cioè l'impresa), ma soprattutto, quando il servizio è reso a fronte della corresponsione all'ente di ricerca di una remunerazione appropriata che, di solito, è quella di mercato o in mancanza di utili parametri in tal senso, a un prezzo che rispecchi integralmente i costi sostenuti dall'ente di ricerca maggiorati di quello che viene definito un margine di utile ragionevole.

Nel caso di progetti di collaborazione posti in essere da imprese e organismi di ricerca non si integra la fattispecie di aiuti di Stato a favore delle imprese coinvolte quando si verifica una delle seguenti condizioni: a) i costi del progetto sono integralmente a carico delle imprese partecipanti; b) l'organismo di ricerca resta titolare dei diritti di proprietà intellettuale sui risultati ottenuti dalla sua attività, cioè gode a pieno dei vantaggi economici derivanti da detti diritti e non c'è alcun vincolo alla più larga diffusione dei risultati della ricerca; c) le imprese pagano all'ente di ricerca un compenso per la cessione dei diritti di titolarità della proprietà intellettuale. Naturalmente, il prezzo che le imprese pagheranno sarà ridotto in ragione del contributo che le stesse imprese avranno corrisposto in termini di costi dell'ente di ricerca.

Nella seconda parte di quello che abbiamo detto essere l'impianto tipico delle discipline comunitarie in materia di aiuti di Stato successive al Piano d'azione, la Commissione introduce il test comparativo al fine di valutare il saldo tra gli effetti positivi e quelli negativi.

A partire dalla strategia per la crescita e la competitività elaborata a Lisbona, l'interesse alla maggiore e più duratura competitività dell'UE nel suo complesso, come conseguenza di un'economia basata sulla conoscenza, è sicuramente ritenuto interesse comune e la ricerca e l'innovazione costituisce il principale e più efficace strumento per l'accrescimento della competitività del sistema Europa nei confronti degli altri *competitors* internazionali.

Nel dibattito che i lavori per l'adozione del nuovo framework ricerca, sviluppo e innovazione aveva avviato è stato più volte evidenziato che, una volta assegnato questo rilevante, strategico ruolo alla ricerca, sviluppo e innovazione, ci sarebbe stato bisogno di garantire un occhio di riguardo al sistema degli incentivi nazionali. Ciò al fine di tutelare gli interessi delle imprese comunitarie nei confronti di interventi a sostegno delle proprie imprese posti in essere da Paesi terzi, interventi che spesso determinano uno svantaggio competitivo insostenibile per le imprese comunitarie.

E tuttavia, anche in tema di ricerca e innovazione le ragioni dell'intervento pubblico devono fornire sufficienti motivazioni in ordine alla necessità di compensare gli effetti negativi indotti dalle inefficienze del mercato.

Sulla base di queste premesse la Commissione argomenta che alcune misure di aiuti di Stato possono, in base a condizioni specifiche, risultare compatibili con l'art. 87 terzo comma lett. c) del Trattato CE. Si tratta degli:

- a) *aiuti a favore di progetti di ricerca fondamentale, ricerca industriale e sviluppo sperimentale*; sono tutti i progetti la cui parte sovvenzionata rientra nelle categorie della ricerca fondamentale, industriale o di sviluppo sperimentale e che rispettano le intensità di aiuto nonché i costi ammissibili che la disciplina elenca in maniera dettagliata. Le diverse intensità di aiuto rispecchiano le diverse imperfezioni di mercato nonché la prossimità dell'attività alla fase di commercializza-

zione. Rispetto alla precedente disciplina non è più adottato il termine sviluppo pre-competitivo sostituito dal concetto di sviluppo sperimentale all'interno del quale sono state incluse alcune attività di innovazione prima non ricomprese. Altre novità rispetto alla precedente disciplina riguardano condizioni leggermente di miglior favore in tema di maggiorazioni per le piccole imprese e nelle ipotesi di collaborazione tra imprese e organismi di ricerca. Peraltro, sono state cancellate le maggiorazioni per le aree 87 3 a) e 87 3 c);

- b) *aiuti per gli studi di fattibilità tecnica*; poiché sono considerati più lontani dalla fase di commercializzazione, ancor più lontani di quanto non sia lo stesso progetto di ricerca, sviluppo e innovazione, la Commissione li autorizza a determinate condizioni con intensità di aiuto relativamente elevate;
- c) *gli aiuti destinati a coprire le spese relative ai diritti di proprietà industriale delle PMI*; sono il classico esempio di intervento che cerca di porre rimedio alle imperfezioni di mercato legate alle esternalità positive. Si tratta quindi di aiuti concessi alle PMI per fare fronte ai costi relativi alla concessione e al riconoscimento di brevetti e di altri diritti di proprietà industriale e, sostanzialmente, hanno lo scopo di incentivare le PMI ad avviare l'attività di ricerca;
- d) *aiuti alle nuove imprese innovatrici*; anche in questo caso ci troviamo di fronte al tentativo di porre rimedio a un classico fallimento del mercato nel settore della ricerca e cioè l'asimmetria di informazione che, il più delle volte, impedisce l'incontro dell'idea con chi avrebbe i soldi per finanziarla. In questo caso viene a essere concesso un'intensità di aiuto fino a 1 milione di euro per impresa di piccola dimensione, esistente da meno di cinque anni e che possa qualificarsi come innovativa. È un intervento agevolativo particolarmente interessante per l'impresa che ne beneficia considerato il fatto che esso è cumulabile con altri aiuti concessi ai sensi della stessa disciplina sulla ricerca, sviluppo e innovazione e con altri aiuti concessi ai sensi degli orientamenti sul capitale di rischio, ma, soprattutto, perché è sganciato da qualsiasi costo ammissibile;
- e) *aiuti per l'innovazione dei processi e dell'organizzazione nei servizi*; questa specifica tipologia di incentivi che la nuova disciplina propone potrà essere concessa a fronte di investimenti qualificabili come innovazione dell'organizzazione e dei processi nei servizi intendendosi per innovazione di processo l'applicazione di un metodo di produzione o di distribuzione "nuovo o sensibilmente migliorato". L'innovazione organizzativa è, invece, intesa come applicazione di un nuovo metodo organizzativo nelle pratiche commerciali dell'impresa, nell'organizzazione del luogo di lavoro o nelle relazioni esterne dell'impresa. Agendo in questo modo il legislatore comunitario ha inteso in qualche modo isolare, evidenziare questa categoria di interventi agevolativi che la previgente disciplina includeva indistintamente nella definizione di sviluppo pre-competitivo;
- f) *aiuti per servizi di consulenza in materia di innovazione e per servizi di supporto all'innovazione*; si fa riferimento a servizi di consulenza gestionale, assistenza tecnologica protezione dei diritti di proprietà intellettuale, ricerche di mercato, test, certificazioni creazione di banche dati e così via. Viene a essere proposto un meccanismo che va a incentivare l'impresa e non direttamente gli organismi che forniscono il servizio. L'impresa beneficiaria dovrà quindi utilizzare l'aiuto per

acquistare i servizi al prezzo di mercato o, se il fornitore dei servizi è un ente senza scopo di lucro, a un prezzo che ne rifletta integralmente i costi maggiorati di un ragionevole utile;

- g) *aiuti per la messa a disposizione di personale altamente qualificato*; in questo caso si è inteso fare fronte alla carenza di informazione all'interno del mercato comunitario del lavoro che generalmente privilegia la grande impresa che viene a essere scelta dai soggetti dotati di profili di alta qualificazione perché offre maggiori garanzie sotto il profilo professionale. Attraverso questa tipologia di incentivi si prova ad andare in controtendenza rendendo meno onerosa per le PMI la disponibilità di personale qualificato assunto temporaneamente, personale che al termine del periodo ha diritto di ritornare presso il suo precedente datore di lavoro;
- h) *aiuti di Stato ai poli di innovazione*; la nuova disciplina prevede possano essere concessi sia aiuti agli investimenti che aiuti al funzionamento. Sono agevolabili i costi del personale e le spese amministrative inerenti l'attività di marketing per attirare nuove imprese nel polo, l'organizzazione di programmi di formazione per facilitare la condivisione delle conoscenze e il lavoro in rete tra le imprese che costituiscono il polo.

Accanto ai regimi di aiuto appena elencati, per i quali il rispetto delle disposizioni in tema di soggetti beneficiari, attività sovvenzionate, importo dell'aiuto nonché effetto incentivante è considerato sufficiente affinché possano essere dichiarati compatibili, la Commissione prevede misure qualificate come particolarmente rischiose per le quali ritiene di dover svolgere un esame più dettagliato.

Per gli aiuti i cui importi sono evidenziati nello schema che segue la Commissione opererà con maggior cautela; tuttavia, più degli importi interessa capire quale genere di informazione aggiuntiva, nell'applicazione del *balancing test*, verrà chiesta dalla CE per questo genere di aiuti, tenendo conto che sono tipologie di aiuti che coinvolgono progetti di ricerca di grandi imprese.

Schema 4 - Aiuti Soggetti a valutazione dettagliata

Aiuti al progetto/studio di fattibilità	<p>Aiuti > 20 mln euro per impresa, per progetti di ricerca fondamentale</p> <p>Aiuti > 10 mln euro per impresa, per progetti di ricerca industriale</p> <p>Aiuti > 7,5 mln euro per impresa, per progetti di sviluppo sperimentale</p>
Aiuti per l'innovazione del processo e dell'organizzazione dei servizi	<p>Aiuti > 5 mln euro per impresa, per progetto</p>
Aiuti per i poli d'innovazione	<p>Aiuti > 5 mln euro per polo</p>

L'analisi sarà in particolare più accurata nella valutazione degli effetti positivi indotti in

termini di aumento netto di attività di ricerca svolta dall'impresa beneficiaria, di beneficio che il settore interessato trarrà dal progetto sovvenzionato e di innalzamento del livello di ricerca scientifica comunitaria che il progetto contribuirà a determinare in confronto al contesto internazionale; nella valutazione dell'effetto di incentivazione e della necessità dell'aiuto; nel giudizio circa la proporzionalità dell'intervento, nell'analisi della distorsione della concorrenza e degli scambi sia sugli interventi dinamici, cioè la conseguenza che un investimento di successo in ricerca, sviluppo e innovazione determina sul mercato di un determinato prodotto o servizio tale da indurre i concorrenti a ridurre la portata dei loro piani d'investimento iniziali (effetto *crowding out*), che in termini di creazione di potere di mercato.

Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese³⁷

Nel 2003, all'interno del *Final report* sulla applicazione del Piano d'Azione sul capitale di rischio, la CE rilevava come la Comunicazione sugli aiuti di Stato e capitale di rischio, adottata nell'agosto del 2001, si stesse rivelando uno strumento capace di coadiuvare adeguatamente l'intervento pubblico, di attrarre capitali privati in presenza di un evidente fallimento del mercato e ciò con particolare vantaggio per le PMI locate in aree depresse o attive nel settore dell'hi-tech o dei servizi avanzati.

Tuttavia a dispetto di questi dichiarati effetti positivi, l'accesso per le PMI al capitale di rischio restava un problema tutto da risolvere.

In uno studio elaborato per conto della CE nell'agosto del 2005 erano emersi dati che raccontavano una realtà non proprio positiva del mercato europeo del capitale di rischio. Da quella analisi si poteva rilevare, innanzitutto, come si andasse ampliando il divario rispetto al mercato Nord americano e come fosse evidente un ritardo nell'attuazione dell'Agenda di Lisbona su questo punto. In particolare, si evidenziava che "l'*equity gap*"³⁸, fosse ancora significativo per le aziende nelle prime fasi di vita di un impresa (*early stage*) nonché nella fase di espansione, sebbene in misura più contenuta.

Peraltro, anche le statistiche OCSE confermavano che, a fronte di uno scarsissimo ricorso da parte delle aziende al sostegno del capitale di rischio, nei Paesi ove sono diffusi il *private equity*³⁹ o il *venture capital*⁴⁰, l'impatto positivo di questi strumenti sullo sviluppo economico di quei Paesi risulta in maniera evidente. In particolare, le statistiche dimostravano che le imprese partecipate da investitori nel capitale di rischio corrono più veloci rispetto alle società che si basano sui metodi tradizionali di approvvigionamento finanziario.

Il dato problematico che in genere emerge dagli studi in questo settore è la presenza di barriere strutturali allo sviluppo del capitale di rischio specie per imprese in *early*

37 G.U.U.E. C 194 del 18/08/2006.

38 La differenza tra la disponibilità di capitale di rischio e la domanda di questo tipo di fondi da parte delle PMI ad un prezzo accettabile sia per gli investitori che per le imprese interessate.

39 La quota di partecipazione in un'impresa, rappresentata dalle azioni o quote emesse per gli investitori.

40 L'investimento da parte di fondi di investimento in imprese destinatarie non quotate.

stage o per imprese ad alto contenuto tecnologico che soffrono la debole propensione a interventi degli investitori privati per gli alti livelli di rischio, gli alti costi fissi di istruttoria, le difficoltà per la dismissione delle partecipazioni. Ma si tratta anche di fare i conti con ostacoli culturali alla comprensione da parte dell'imprenditore delle modalità di intervento dell'investitore. In questo senso prevale nell'imprenditore un atteggiamento di diffidenza per il timore di perdere di controllo dell'azienda o per il rischio di possibili restrizioni sulle scelte di gestione.

Nel gennaio del 2005 la CE, in vista della revisione della Comunicazione sugli aiuti di Stato e capitale di rischio del 2001, ha lanciato una consultazione pubblica con la quale è stato chiesto agli Stati membri di pronunciarsi sulla funzionalità degli strumenti messi a disposizione dalla Comunicazione del 2001. In particolare, è stata chiesta la verifica della validità del modello basato sul presupposto della presenza di aiuti a tre livelli (aiuti agli investitori, al fondo, all'impresa), dei livelli di tranche di investimenti di protezione, dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali (superare le difformità nelle disposizioni amministrative e legislative e nelle regole di tassazione dei diversi Paesi membri), del limite di cumulabilità degli incentivi in forma di capitale di rischio con altre forme di aiuti di Stato.

I risultati della consultazione evidenziarono la necessità di arrivare a una revisione della Comunicazione. In particolare, emerse la necessità di regole più flessibili che consentissero agli interventi statali di essere adeguati ai fallimenti del mercato del *venture capital* nonché di condizioni che assicurassero maggiore profittabilità agli investimenti privati.

Nell'agosto del 2006 la CE adottò i nuovi orientamenti. L'impianto è lo stesso del nuovo *framework* sugli aiuti alla ricerca e sviluppo. Anche nel settore degli aiuti di Stato a favore di investimenti in capitale di rischio, la necessità di privilegiare una valutazione più attenta ai profili economici delle misure di intervento statale si è tradotta nell'utilizzo della valutazione comparata degli effetti positivi e negativi indotti dagli incentivi. In realtà, già la Comunicazione del 2001 proponeva una valutazione della compatibilità dei regimi di aiuto basata su di un'analisi economica abbastanza sofisticata che si concentrava sul grado di disfunzionamento del mercato e sulla destinazione della misura: si trattava di un'analisi già strutturalmente diversa rispetto a quella proposta in tutte le altre discipline in materia di aiuti di Stato non contemplando, per esempio, una valutazione circa l'ammissibilità di determinati costi specifici per i quali l'aiuto è consentito, oppure non fissando delle intensità massime di aiuto: costi ammissibili e intensità massime di aiuto che sono due degli elementi su cui tradizionalmente si basa l'attività di valutazione della Commissione in tutti gli altri settori di intervento statale a sostegno dell'attività delle imprese nazionali.

Così come per la disciplina ricerca, sviluppo e innovazione, anche nella Comunicazione sul *venture capital* la Commissione propone una serie di condizioni la cui soddisfazione consente di integrare *de facto* la compatibilità della misura ai sensi dell'art. 87. 3. c) del Trattato.

L'utilizzo del *balancing test* ci consente di indagare sui fallimenti del mercato del capitale di rischio. La Commissione europea, sulla base dell'esperienza derivata dall'applicazione delle precedenti linee guida, nei nuovi Orientamenti sente di poter affermare che non c'è nell'Europa comunitaria un disfunzionamento generale del mercato del

capitale di rischio ma che le carenze insistono per lo più per alcune tipologie di investimenti relative a determinate fasi dello sviluppo delle imprese. E, in effetti, in particolare i finanziamenti alle piccole imprese innovative nella fasi *seed*⁴¹ e di *start up* comportano tutta una serie di problematiche sia lato investitore che lato impresa che la Commissione ritiene di far dipendere da una informazione imperfetta o asimmetrica che determina negli investitori, soprattutto nei casi di progetti molto innovativi o rischiosi, un'avversione a fornire capitale di rischio.

Lo stesso, peraltro, si può dire per le operazioni di entità esigua per le quali i fondi di investimento non provano nessuna attrazione a causa dei costi di valutazione dell'investimento e di transazione troppo elevati in confronto ai possibili margini di profitto.

Secondo uno schema ben collaudato la Commissione ricorda che la fornitura di capitale di rischio è pur sempre un'attività commerciale e, naturalmente, auspica l'utilizzo di strumenti alternativi che in questo caso sono misure strutturali generali tutte tendenti a migliorare il clima commerciale nel quale costituire e far operare le imprese.

Il fine che si propone la Commissione è di evitare la mancanza di un vero effetto incentivazione dell'aiuto che, come abbiamo visto in precedenza, oltre a determinare un inefficiente impiego di risorse pubbliche rischia di accentuare episodi di *crowding out*. Quindi, gli Orientamenti raccomandano di fornire incentivi adeguati al disfunzionamento del mercato che si traducono in idonee dimensioni delle *tranche* di investimento per ogni impresa destinataria, e nella percentuale di apporto di capitale privato.

Quanto appena detto contempera anche il concetto di proporzionalità dell'aiuto: in questo senso la Commissione insiste molto sulla necessità di una significativa partecipazione dei privati all'investimento a patto che la presenza dei privati sia chiaramente orientata al profitto su base commerciale.

L'esame che in questo caso la Commissione farà sarà quello di verificare che non ci sia potenzialmente un rischio esclusione che derivi dall'investimento in *venture capital* coadiuvato da fondi pubblici e una sopravvalutazione artificiale di imprese inefficienti tenute in vita da un investimento non operato secondo logiche commerciali.

Prima di introdurre gli elementi che qualificano la compatibilità automatica delle misure di aiuto di Stato a favore degli investimenti in capitale di rischio, riassumiamo in estrema sintesi il meccanismo dei tre livelli di aiuto che anche i nuovi Orientamenti ribadiscono che ci consente pure di evidenziare le ipotesi di non aiuto.

Anche se l'intento delle autorità pubbliche è, in realtà, quello di offrire un'agevolazione destinata solo alle imprese, a seconda della struttura specifica della misura, può verificarsi che quando una misura d'aiuto consente a investitori privati di effettuare investimenti in *equity*⁴² o *quasi-equity*⁴³ in un'impresa a condizioni più favorevoli di quelle di cui godrebbero gli investitori pubblici o di quelle alle quali gli stessi investitori privati avreb-

41 Fase dello studio, della valutazione e dello sviluppo dell'idea imprenditoriale, che precedono la fase d'avvio (*start-up*).

42 Si intende una quota di partecipazione in un'impresa rappresentata dalle azioni o quote emesse per gli investitori.

43 Si intendono gli strumenti il cui rendimento per chi li detiene (chi effettua l'investimento/concede il prestito) si basa principalmente sui profitti o sulle perdite dell'impresa destinataria e che non sono garantiti in caso di cattivo andamento delle imprese. Tale definizione si basa su un approccio che privilegia la sostanza rispetto alla forma.

bero effettuato gli investimenti in assenza della misura in questione, in queste circostanze la Commissione ritiene che gli investitori privati stiano ricevendo un vantaggio. E ciò resta vero anche quando l'investitore privato è indotto a conferire a sua volta un vantaggio all'impresa nella quale viene effettuato l'investimento. Al contrario, la Commissione ritiene che non vi sia aiuto al soggetto investitore quando sia gli investitori pubblici che quelli privati condividono esattamente gli stessi rischi e gli stessi guadagni e se, oltre ad avere lo stesso grado di subordinazione, almeno il 50% del finanziamento della misura proviene da investitori privati indipendenti dalle imprese nelle quali investono.

Nella maggior parte dei casi la misura prevede la creazione di un fondo o di un altro strumento di investimento, che costituisce un soggetto distinto sia dagli investitori che dalle imprese beneficiarie dell'investimento. Sebbene la Commissione tende a considerare un fondo d'investimento come un mero strumento che funge da intermediario, determinate misure che prevedono trasferimenti diretti a favore del fondo esistente che raggruppa magari un gran numero di investitori diversi e che si configura come impresa indipendente, possono costituire aiuti di Stato a meno che l'investimento non venga fatto sulla base di valutazioni che qualsiasi operatore economico normale farebbe in assenza di intervento pubblico.

Peraltro, la Commissione ipotizza aiuti al gestore del fondo se la loro remunerazione non corrisponde a quella corrente di mercato in situazioni comparabili. D'altro canto si riterrà che non vi siano aiuti se il gestore del fondo è scelto con gara pubblica o se non beneficiano di alcun vantaggio pubblico.

Generalmente la Commissione ritiene che quando vi siano elementi di aiuto a livello degli investitori o del fondo d'investimento, l'aiuto venga a essere trasferito anche alle imprese destinatarie. Se, invece, l'investimento è svolto senza l'intervento da parte dello Stato ed è frutto di valutazioni orientate esclusivamente al profitto e legate a un piano aziendale e a ragionevoli aspettative di sviluppo e a una strategia di dismissioni, le imprese destinatarie finali non saranno ritenute beneficiarie di aiuti.

Vediamo ora come la nuova disciplina verifica le condizioni di compatibilità *de facto* degli aiuti sulla base di capitale di rischio.

Perché sia garantito l'effetto incentivazione e la necessità dell'aiuto la Commissione mette a disposizione alcuni indicatori quantitativi e qualitativi:

- a) innanzitutto la forma dell'aiuto, anche se la scelta della forma di una misura di aiuto spetta normalmente allo Stato che la adotta, la Commissione considera che alcune tipologie di misure siano più idonee a incoraggiare gli investitori privati ad apportare capitale di rischio alle imprese beneficiarie e a farlo sulla base di criteri commerciali, orientati al profitto:
 - costituzione di fondi di investimento nei quali lo Stato sia socio, investitore o semplice aderente anche a condizioni meno vantaggiose rispetto agli altri investitori;
 - garanzie prestate in favore di investitori in capitale di rischio o di fondi di *venture capital* a copertura di una parte delle perdite legate agli investimenti a condizione che tale garanzia non superi il 50% dell'importo dell'investimento garantito;
 - incentivazioni fiscali a favore di fondi di investimento o dei loro gestori o di inve-

stitori perché siano indotti a investire in capitale di rischio.

- b) in secondo luogo, come abbiamo detto prima, che esista e sia perciò dimostrato, lo specifico fallimento di mercato. A tale fine, i nuovi orientamenti stabiliscono specifiche soglie di sicurezza (*safe harbour*) applicate alle tranche di investimento nelle PMI destinatarie nelle prime fasi della loro attività, soglie al di sotto delle quali l'effetto incentivazione è dato per scontato;
- c) e ancora, che il finanziamento sia assicurato alle PMI fino alla fase di crescita ed espansione della società ma solo nelle zone assistite;
- d) altro indicatore, è la prevalenza di strumenti di investimento *equity* e *quasi equity*;
- e) e ancora, un indicatore è al grado di partecipazione degli investitori privati;
- f) la garanzia che la decisione di investire sia orientata alla realizzazione di un profitto, il che avviene quando la partecipazione dei privati è significativa, quando esiste un piano di investimento con informazioni dettagliate che permettano di valutare la redditività dell'investimento nonché quando esiste una chiara e realistica *exit strategy*⁴⁴;
- g) infine, che la gestione dell'aiuto, misura o fondo che sia, avvenga su basi commerciali; anche in questo caso ciò è presuntivamente scontato se la remunerazione del gestore del fondo sia legata ai risultati, se gli investitori privati sono rappresentati nel processo decisionale e se viene applicata una *best practice*.

Per tutte le misure che non soddisfano le condizioni appena accennate i nuovi orientamenti prevedono un'analisi della compatibilità più dettagliata basata sul modello della valutazione comparata di elementi positivi e negativi che singolarmente presi non hanno un'autonoma rilevanza ai fini della decisione di compatibilità, ma l'acquisiscono in funzione della misura di aiuto che viene a essere proposta all'esame della Commissione europea. Sarebbe estremamente laborioso soffermarsi su ognuna delle misure elencate.

In linea molto generale e per ognuna di esse varranno le seguenti considerazioni: quanto alla prova del fallimento di mercato, qualora l'aiuto proponga tranche di investimento superiori a 1,5 milioni di euro per piccola o media impresa in un periodo di 12 mesi o investimenti ulteriori o il finanziamento della fase di espansione di medie imprese in zone assistite, la Commissione chiederà prove aggiuntive del disfunzionamento del mercato in questione. Queste ulteriori prove possono consistere in uno studio che indichi la carenza di capitale proprio per quanto riguarda le imprese e i settori destinatari della misura a favore del capitale di rischio, studio che copra un periodo a cavallo dei tre anni precedenti l'attuazione della misura e sia in grado di elaborare proiezioni ragionevoli per il futuro.

Altrettanto, lo Stato dovrà essere in grado di elaborare una valutazione di impatto della misura proposta che convinca la Commissione dell'adeguatezza dello strumento che

⁴⁴ Liquidazione di partecipazioni da parte di un fondo di venture capital o di private equity secondo un piano inteso ad ottenere il massimo rendimento, comprese il trade sale (vendita commerciale), il write-off (liquidazione), il rimborso di azioni privilegiate/prestiti, la vendita ad un altro investitore in capitale di rischio, la vendita ad un'istituzione finanziaria e la vendita mediante offerta pubblica (comprese le IPO).

sia in grado di sollecitare gli investimenti privati in capitale di rischio.

Ma alla Commissione dovranno essere pure forniti criteri aggiuntivi che la convincano circa il carattere orientato al profitto delle decisioni di investimento il che sarà più facilmente dimostrabile ove la gestione della misura o del fondo di capitale di rischio siano gestiti da comprovati professionisti degli investimenti sul mercato dei capitali preferibilmente reclutati attraverso bandi di gara aperti.

Ove a prevalere nella misura proposta fossero strumenti di debito, la Commissione valuta con grande favore il coinvolgimento per l'attuazione di investimenti nella fase *seed* di *business angels*⁴⁵. Rispetto a un loro pieno coinvolgimento la Commissione sarebbe anche disponibile a non soppesare negativamente una sperequata priorità nella distribuzione dei profitti che veda i *business angels* godere di remunerazione più alta del capitale da loro fornito. Si tratta di una vera e propria eccezione a vantaggio dei *business angels* in considerazione del fatto che nella valutazione dettagliata la Commissione sarà particolarmente attenta a verificare che non ci sia un eccesso di compensazione degli investitori o che il rischio di perdite sia sostenuto in tutto o in massima parte dal settore pubblico. Onde evitare questo rischio la Commissione vede con estremo favore l'emanazione di un bando di gara aperto in forma di invito pubblico agli investitori in occasione del lancio, per esempio, di un fondo che serva anche a definire le eventuali condizioni favorevoli concesse agli investitori.

*Regolamento 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»)*⁴⁶

A metà dicembre del 2006 la Commissione pubblica nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il nuovo regolamento relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore, altrimenti detto Regolamento *de minimis*.

L'adozione del Regolamento 1998/2006 costituisce uno dei passaggi del Piano d'azione più attesi dagli Stati membri e dai potenziali fruitori di aiuti di Stato in considerazione dell'atteso aumento della soglia al di sotto della quale considerare il sostegno statale alle imprese non riconducibile a un aiuto di Stato.

E, tuttavia, anche per la Commissione europea il nuovo Regolamento *de minimis* assume grande rilievo perché, insieme al nuovo Regolamento generale d'esenzione per categoria, costituisce un'importante tappa nel cammino verso la semplificazione normativa liberando, altresì, energie e risorse necessarie alla Commissione per concentrare i suoi sforzi sui casi di aiuto più distorsivi della concorrenza.

La principale novità del rinnovato regolamento *de minimis* è, senza dubbio, l'innalzamento della soglia di non aiuto fino a 200.000 euro per impresa relativamente a un periodo compreso in tre esercizi finanziari.

⁴⁵ Si intendono privati facoltosi che investono direttamente in imprese nuove e in espansione non quotate in borsa (finanziamenti *seed*) e forniscono loro assistenza, di norma in cambio di una quota di partecipazione nel capitale dell'impresa, ma possono anche fornire altri finanziamenti a lungo termine.

⁴⁶ G.U.U.E. L 379 del 28/12/2006.

L'innalzamento del tetto a 200.000 euro, evento atteso eppure non immediatamente condiviso dalla Commissione che, nelle prime bozze di proposta, aveva fissato il tetto a 150.000 euro, tiene conto della crescita economica registratasi dal 2001 a oggi, crescita che induce a considerare tale livello di sovvenzione alle imprese prive di una reale incidenza economica sul mercato comunitario.

A differenza del precedente, il Regolamento *de minimis* entrato in vigore il 1 gennaio del 2007 si applica anche al settore dei trasporti e ai settori della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

Tuttavia, per quanto riguarda il settore dei trasporti su strada è stato previsto uno specifico tetto di 100.000 euro che, a causa della sovracapacità del settore, non potrà essere utilizzato per l'acquisto di veicoli per il trasporto di merci su strada da parte di imprese del settore che lavorano per conto terzi. A tale conclusione si è giunti nonostante la Commissione abbia ribadito il proprio favorevole approccio nei confronti dell'utilizzo di aiuti di Stato per l'acquisto di veicoli più puliti ed ecologici.

Per evitare, altresì, ogni tipo di abuso, il nuovo regolamento limita la concessione di aiuti *de minimis* agli aiuti trasparenti cioè quelli per i quali è possibile determinare preventivamente il preciso ammontare senza effettuare necessariamente un'analisi del rischio⁴⁷.

Considerata l'importanza economica dei prestiti sotto forma di garanzie, gli aiuti individuali nel quadro di un regime di garanzia a imprese non in difficoltà⁴⁸ sono trattati come aiuti *de minimis* trasparenti se la parte garantita del prestito sotteso concesso nell'ambito di tale regime non supera 1,5 milioni di euro per impresa.

Nel caso di un *de minimis* sotto forma di garanzia il *safe harbour*, pertanto, è limitato alle ipotesi per le quali l'ammontare della garanzia coperta dal *de minimis* non ecceda 1,5 milioni di euro.

Tuttavia, gli Stati membri avranno anche la possibilità di prevedere prestiti garantiti per un ammontare superiore a 1,5 milioni di euro se essi, per calcolare il valore dell'aiuto, utilizzano una metodologia precedentemente approvata dalla Commissione e in grado di dimostrare che l'elemento di aiuto contenuto nella garanzia non è superiore a 200.000 euro.

Il Regolamento *de minimis* contiene previsioni per la disciplina del cumulo con aiuti in esenzione o con aiuti approvati dalla Commissione nel contesto di quelli individuali.

47 Sono considerati aiuti trasparenti:

- gli aiuti sotto forma di prestiti il cui importo è calcolato sulla base dei tassi d'interesse praticati sul mercato al momento della concessione dell'aiuto;
- gli aiuti sotto forma di conferimenti di capitale quando l'importo totale dell'apporto pubblico è inferiore alla soglia *de minimis*;
- gli aiuti sotto forma di misure a favore del capitale di rischio ove il regime relativo al capitale di rischio interessato preveda apporti di capitali per un importo non superiore alla soglia *de minimis* per ogni impresa destinataria;
- gli aiuti sotto forma di garanzie di prestiti se la parte del prestito non supera 1,5 milioni di euro (750 000 euro nel settore del trasporto su strada). Gli Stati membri possono tuttavia concedere garanzie per prestiti superiori a 1,5 milioni di euro dimostrando, sulla base di un metodo accettato dalla Commissione, che la parte di aiuto contenuta nella garanzia non supera i 200 000 euro.

48 Per la definizione di imprese in difficoltà si vedano gli Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà G.U.C.E. C 288 del 09/10/1999 punto 2.1.

Al riguardo, il comma 5 dell'articolo 2 vieta il cumulo del *de minimis* con tali aiuti; la motivazione alla base di questa regola è la necessità di evitare che attraverso il cumulo si aggirino le intensità massime specificamente previste per gli stessi costi ammissibili negli altre discipline o regolamenti d'esenzione in materia di aiuti di Stato.

*La comunicazione della Commissione relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione*⁴⁹

La Commissione nel gennaio del 2008 ha adottato una Comunicazione ove stabilisce il metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione utilizzati nell'analisi dei casi di aiuto di Stato per calcolare l'equivalente sovvenzione di un aiuto, in particolare nelle ipotesi che sia erogato in più quote, per verificarne la conformità con la regola *de minimis* e con i regolamenti d'esenzione, nonché per calcolare gli elementi di aiuto che risultano dai regimi di prestiti a tasso agevolato.

In poche parole, il tasso di attualizzazione serve a calcolare il valore attuale del denaro e di conseguenza, consente alla Commissione di avere un parametro per quantificare il valore dell'aiuto.

Si tratta di un riesame del vecchio metodo di calcolo stabilito dalla lettera della Commissione agli Stati membri del 18 agosto 1997 e da varie comunicazioni della Commissione stessa.

Il motivo principale del riesame della metodologia deriva dal fatto che i parametri utilizzati per il calcolo non sono disponibili in tutti gli Stati membri e, in particolare, in quelli di recente adesione.

La Commissione ha, pertanto, formulato una proposta di modifica della metodologia con l'obiettivo di fornire una procedura di agevole applicazione in tutti gli Stati membri e che rifletta meglio le condizioni prevalenti sul mercato garantendo, al contempo, parità di trattamento in tutti gli Stati membri.

Nelle intenzioni della Commissione, pertanto, la nuova metodologia dovrebbe garantire un miglior approccio economico nella valutazione delle misure di aiuto di Stato e ciò in linea con i principi ispiratori del relativo Piano di azione.

La nuova metodologia poggia sulla base di calcolo costituita dal Tasso interbancario a un anno (IBOR) aumentato di margini ricompresi tra 60 punti base, relativi a un'ottima qualità creditizia dell'impresa (*rating*) abbinata a un elevato livello di garanzie, e 1.000 punti base che configurano lo scenario peggiore (impresa in difficoltà con un *rating* negativo / basso livello di garanzie).

Non c'è dubbio che si tratta di un sistema di gestione di regimi più articolato del precedente che, fondamentalmente, prevedeva una sola ipotesi⁵⁰.

In particolare, l'introduzione del concetto di qualità creditizia dell'impresa beneficiaria tra i parametri per il calcolo del tasso di riferimento da applicare a ognuna di esse pone tale metodologia in linea con il ridisegno complessivo della regolamentazione sui requi-

⁴⁹ G.U.U.E. C 14 del 19/1/2008.

⁵⁰ Tasso base maggiorato di 75 punti base aumentabili fino a 400 o più punti base.

siti patrimoniali (in particolare) delle banche predisposto dal Comitato di Basilea, meglio noto come "Basilea 2"⁵¹.

Tuttavia, proprio l'introduzione di un *rating* per le imprese, in particolare l'assegnazione di un *rating* alle PMI, potrebbe presentare, soprattutto nella prima fase di applicazione della Comunicazione⁵², elevate criticità.

È di tutta evidenza che il sistema di *rating* dell'impresa, ancorché previsto in ambito di accordi Basilea II, finisce per avere un costo elevato nella gestione, in particolare, di una micro o piccola impresa. Poiché non solo in Italia ma, in generale, in tutta Europa presentano tali caratteristiche una considerevole parte di imprese, considerata la loro dipendenza dal sistema bancario, si sarebbe trattato di trovare una soluzione che non penalizzasse eccessivamente le PMI.

Una soluzione ad hoc per le PMI è stata, ad esempio, studiata e applicata nella Comunicazione sugli aiuti di stato erogati in forma di garanzie⁵³. In questo caso, la Commissione ha fissato una soglia (2,5 milioni di euro) al disotto della quale le PMI potranno godere di un premio di garanzia annuo derogando dai parametri di qualità creditizia (*rating*) pure previsti dalla Comunicazione per tutte le tipologie di impresa, PMI incluse.

La mancata previsione di un equivalente *safe harbour* per le PMI anche per la determinazione del tasso di riferimento e attualizzazione disattende, peraltro, le intenzioni della Commissione stessa che, anche in considerazione degli effettivi e specifici problemi che si sarebbero determinati per le PMI, in fase di confronto con gli Stati membri, si era detta intenzionata a operare nella massima coerenza nella predisposizione del pacchetto di documenti relativi al tasso di interesse per il recupero degli aiuti illegali, alla metodologia per la fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione e agli aiuti concessi sotto forma di garanzie.

A seguito della revisione della metodologia per la fissazione del tasso di riferimento e di attualizzazione si è reso necessario modificare, coerentemente con essa, anche la metodologia per definire i tassi di interesse applicabili in caso di recupero di aiuti illegali.

La Commissione, pertanto, ha adottato il Regolamento n. 271/2008⁵⁴ per introdurre, tra le altre, la modifica dell'art. 9 del Regolamento n. 794/2004⁵⁵.

La nuova disciplina innova profondamente la precedente metodologia; in base alla nuova disposizione, il tasso di interesse da applicare ai casi di recupero di aiuti illeciti si determina incrementando di 100 punti base il tasso di interesse del mercato monetario a un anno o, in mancanza di dati riferibili all'intero anno, a tre mesi. Laddove nep-

51 Il nuovo Accordo di Basilea sui requisiti patrimoniali, noto come Basilea 2, è stato redatto in via definitiva nel Giugno 2004 dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ed è entrato in vigore il 1 gennaio 2007.

52 La nuova metodologia si applica dal 1 luglio 2008.

53 Si veda pagina 49.

54 G.U.U.E. L 82 del 25/03/2008.

55 Regolamento CE n. 794/2004 della Commissione del 21/04/2004 recante disposizioni di esecuzione del Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE – G.U.C.E. L 140 del 30/04/2004.

pure quest'ultimo parametro finanziario fosse disponibile è previsto il ricorso al rendimento dei titoli obbligazionari emessi dallo Stato. In casi eccezionali il paragrafo 3 del rinnovato articolo 9 consente alla Commissione di stabilire una diversa base di calcolo, in stretta collaborazione con la Banca centrale degli Stati membri interessati.

*La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale*⁵⁶

Con la revisione degli Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente la Commissione europea ha cercato di superare i limiti dimostrati dalla precedente disciplina del 2001 che, sia per la difficoltà di applicazione, che per la forte limitazione degli importi erogabili, non era apparsa in grado di supportare adeguati investimenti che coniugassero crescita e sviluppo sostenibile.

Nella Primavera del 2007 il Consiglio europeo iscriveva la revisione della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale nel novero delle attività che la Commissione avrebbe dovuto porre in essere per completare il piano d'azione generale in materia di energia per il periodo 2007/2009 .

La nuova disciplina è, pertanto, parte integrante del complessivo pacchetto sull'energia e il cambiamento climatico inteso a garantire ai Paesi comunitari adeguati incentivi perché gli stessi siano indotti a incrementare le loro politiche in difesa dell'ambiente e per uno sviluppo compatibile. L'obiettivo della nuova politica, come è noto fissa il traguardo del 2020 per la riduzione del 20% delle emissioni di gas a effetto serra, e l'utilizzo di energie rinnovabili nella misura del 20% del totale delle energie consumate.

La nuova disciplina si muove in un ambito di sostanziale continuità con la precedente laddove quest'ultima si articolava su due assi principali: il miglioramento delle prestazioni ambientali dell'azienda (riduzioni delle emissioni, utilizzo di nuove tecnologie ambientali), da un lato, e la promozione delle energie rinnovabili, dall'altro.

La novità di carattere generale che i redattori della nuova disciplina si sono trovati a dover contemperare è stata l'esigenza di fare fronte ai cambiamenti climatici. Poiché le emissioni derivanti dalle produzioni industriali sono ritenute le principali cause dei mutamenti climatici in corso, clima ed energia sono diventati le due facce della stessa medaglia, due elementi inscindibili nelle scelte di politica energetica che vengono svolte dai singoli Paesi membri nonché in ambito comunitario.

Pertanto, nelle politiche energetiche, oltre ai temi della sicurezza degli approvvigionamenti, della necessità di garantire energia a prezzi competitivi, si è inserita anche la problematica della sostenibilità ambientale.

I nuovi orientamenti garantiscono, altresì, la continuità nell'applicazione del Piano d'azione sugli aiuti ambientali⁵⁷: meno aiuti, più mirati sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza, e la concreta attuazione della strategia di Lisbona nel senso che gli imperativi ambientali debbono costituire non solo un obbligo di risultati ma anche una oppor-

⁵⁶ G.U.U.E. C 82 del 01/04/2008.

⁵⁷ "Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: piano d'azione sulle tecnologie ambientali per l'Unione europea", COM(2004) 38.

tunità nel senso di sviluppare nuove tecnologie apportando un contributo di crescita per l'intero sistema economico dell'UE.

Continuità tra la vecchia e la nuova disciplina si rinviene anche nella struttura dei costi ammissibili all'aiuto di Stato a finalità ambientale ancora imperniata sul principio dei sovraccosti. La Commissione, nonostante in sede di confronto preliminare all'adozione della nuova disciplina avesse ricevuto da parte di più di una delegazione nazionale sollecitazioni affinché fosse modificata la procedura di calcolo dei costi ammissibili superando il concetto del sovraccosti, ha voluto ribadire lo schema già in uso nella precedente normativa: l'ammontare degli aiuti deve esclusivamente basarsi sugli investimenti aggiuntivi necessari a realizzare un livello di tutela ambientale superiore a quello ottenibile dalla conformità alle norme obbligatorie o, laddove tali norme non esistano, a un metodo di produzione meno compatibile con l'ambiente.

Il presupposto è che esista un investimento di riferimento rispetto al quale calcolare i sovraccosti: il termine di confronto è l'investimento che, in presenza di obblighi comunitari, verrebbe comunque fatto per uniformarsi ai vincoli esistenti o, in mancanza di obblighi, l'investimento e il conseguente livello di protezione ambientale che si realizzerebbe senza l'aiuto di Stato. Si parla in questi casi di analisi controfattuale. Per investimento paragonabile, quindi, si intende un investimento che presenti dal punto di vista tecnico la stessa capacità produttiva e tutte le altre caratteristiche tecniche (eccetto quelle direttamente connesse all'investimento supplementare per la tutela ambientale). Inoltre, dal punto di vista commerciale, tale investimento di riferimento deve essere un'alternativa credibile all'investimento in esame.

Tuttavia, l'intensità dell'aiuto parametrata sul sovraccosto, così come calcolato sulla base della situazione controfattuale, non sarà di regola pari al 100% degli investimenti aggiuntivi. Al riguardo, la disciplina, nella gran parte delle fattispecie di investimenti ambientali prese in esame, prevede che, per stabilire quale importo di aiuto possa essere concesso, tutti i benefici economici che l'impresa trae nei successivi cinque anni dall'investimento vanno, in linea di principio, detratti dai sovraccosti d'investimento.

Ma vediamo quali sono le novità più significative che la nuova disciplina ha introdotto.

Anche la disciplina degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente propone il test comparativo per connotare maggiormente di elementi di natura economica la valutazione degli aiuti da parte della Commissione e permettere, come già riscontrato nella disamina delle precedenti discipline, una graduazione dell'intensità della valutazione stessa.

Partendo dal presupposto che la promozione della tutela ambientale costituisce un importante obiettivo di interesse comune e dopo aver individuato nelle esternalità negative della produzione⁵⁸ il fallimento di mercato più frequente nell'ambito della tutela ambientale, la disciplina articola le tre fasi del test comparativo: le prime due concernenti gli effetti positivi degli aiuti di Stato per la tutela ambientale e la terza gli effetti negativi e il saldo tra effetti positivi e negativi.

58 Le imprese, che agiscono nel proprio interesse, non sono incentivate a tener conto delle esternalità negative della produzione, né al momento di decidere in merito a determinate tecnologie di produzione né nel fissare il livello di produzione. In altri termini, i costi di produzione sostenuti dall'impresa risultano inferiori ai costi sostenuti dalla società. Le imprese non sono pertanto motivate a ridurre il livello di inquinamento prodotto né ad adottare provvedimenti individuali di tutela ambientale.

Sulla base di tale ponderazione degli effetti, la disciplina individua una serie di misure per le quali gli aiuti di Stato possono, a determinate condizioni, risultare compatibili con l'articolo 87, paragrafo 3, lett. c) del Trattato CE.⁵⁹

Le principali novità tra tali misure sono quelle concernenti gli aiuti destinati a un tempestivo adeguamento alle norme, agli studi in materia di ambiente, al teleriscaldamento alla gestione dei rifiuti e ai regimi di scambio di permessi.

Le intensità degli aiuti nella nuova disciplina sono generalmente più elevate della precedente. Prendendo come riferimento le intensità di aiuti all'investimento nel campo delle fonti energetiche rinnovabili e del risparmio energetico, per le grandi imprese si è passati da una intensità di aiuto pari al 40% del costo dell'investimento ammissibile a una del 60%, mentre per le PMI dal 50% si è passati al 70% per le medie e al 80% per le piccole imprese.

Nel caso di investimenti che consentano alle imprese un attenuazione dell'impatto ambientale delle loro produzioni oltre gli standard fissati dalle norme comunitarie, la nuova disciplina consente intensità di aiuto pari al 50% per le grandi imprese, contro il 30% della precedente disciplina, e al 60% - 70% rispettivamente per le medie e le piccole imprese contro il 40% consentito in precedenza. Senza contare che l'importo degli aiuti può raggiungere il 100 % del costo dell'investimento ammissibile nel caso in cui gli aiuti all'investimento vengono concessi tramite una procedura di gara autenticamente competitiva, basata su criteri chiari, trasparenti e non discriminatori, che garantisca effettivamente che gli aiuti si limitano al minimo necessario per raggiungere il beneficio ambientale.

Inoltre, se un investimento è finalizzato a migliorare l'adeguamento alle norme comunitarie o il livello di tutela dell'aiuto ambientale in assenza di norme comporta una eco-innovazione, può essere attribuito un supplemento di intensità d'aiuto pari al 10%.

Nella nuova disciplina, tuttavia, non troviamo più le maggiorazioni regionali; la Commissione europea, infatti, non ritiene che in campo ambientale possano essere fatte valere specificità regionali che possano giustificare la maggiorazione delle intensità di aiuto nelle aree così dette 87. 3 a) e 87. 3 c) del Trattato CE.

Una ulteriore novità è costituita dal trattamento speciale che viene riservato alle misure fiscali applicate nelle forme degli sgravi ed esenzioni.

Il settore è sottoposto a regole più semplici con minor obblighi formali cui corrisponde-

⁵⁹ Si tratta degli:

- a) Aiuti alle imprese per elevare il livello di tutela ambientale oltre le soglie fissate da norme comunitarie o in assenza di norme comunitarie;
- b) Aiuti per l'acquisto di nuovi mezzi di trasporto intesi ad elevare il livello di tutela ambientale oltre le soglie fissate da norme comunitarie o in assenza di norme comunitarie;
- c) Aiuti per l'adeguamento a norme comunitarie non ancora applicabili;
- d) Aiuti agli studi ambientali;
- e) Aiuti per il risparmio energetico;
- f) Aiuti a favore delle fonti energetiche rinnovabili;
- g) Aiuti alla cogenerazione e aiuti al teleriscaldamento;
- h) Aiuti per la gestione dei rifiuti;
- i) Aiuti per il risanamento di siti contaminati;
- j) Aiuti al trasferimento di imprese;
- k) Aiuti connessi con regimi di autorizzazioni scambiabili;
- l) Aiuti sotto forma di sgravi o esenzioni da imposte ambientali.

re, rispetto alle modalità con le quali le misure fiscali venivano disciplinate nella precedente normativa. In particolare, viene prevista una presunzione di compatibilità con la normativa in materia di aiuti di Stato quando gli sgravi e le esenzioni fiscali rispettino il livello comunitario minimo di imposizione prescritto dalla direttiva applicabile trattandosi di imposte armonizzate.

In base a quanto disposto al Capo V della nuova disciplina, la valutazione dettagliata si applicherà, ai casi nei quali le dimensioni del singolo aiuto o la complessità dello stesso siano tali da richiedere una più approfondita analisi degli elementi economici che entrano in gioco al fine di evitare insostenibili distorsioni nel mercato di riferimento.

Tutti gli aiuti di grande entità destinati a singoli beneficiari, ancorché concessi in conformità a un regime già approvato dalla Commissione europea, dovranno essere notificati individualmente. La valutazione dettagliata non implica di per sé che il progetto di aiuto è incompatibile. La Commissione si troverà a dover verificare con un maggior grado di attenzione le caratteristiche dell'aiuto notificato; segnatamente sarà chiamata a controllare se l'aiuto in questione sia necessario e se esso contribuisca effettivamente alla tutela dell'ambiente senza indebite distorsioni per la concorrenza.

In particolare, dovranno essere sottoposti al preventivo vaglio dell'esecutivo comunitario:

- a) gli aiuti all'investimento quando l'ammontare dell'aiuto concesso alla singola impresa supera i 7,5 milioni di euro;
- b) gli aiuti al funzionamento per misure di risparmio energetico quando l'ammontare dell'aiuto concesso è superiore a 5 milioni di euro per singola impresa su di un periodo di cinque anni;
- c) gli aiuti al funzionamento per la produzione di elettricità da fonti rinnovabili o per la produzione combinata di calore rinnovabile quando gli aiuti sono concessi ad impianti a elettricità rinnovabile la cui capacità di produzione di elettricità rinnovabile supera 125 MW;
- d) gli aiuti al funzionamento per la produzione di biocarburante quando gli aiuti sono concessi a impianti per la produzione di biocarburante la cui produzione supera 150 000 tonnellate l'anno;
- e) gli aiuti al funzionamento per la cogenerazione quando gli aiuti sono concessi a impianti di cogenerazione la cui capacità di produzione di elettricità da cogenerazione supera 200 MW.

La comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del TCE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie⁶⁰

Grazie all'esperienza maturata a partire dal 2000 in innumerevoli decisioni relative a regimi nazionali di garanzie, la Commissione europea ha ritenuto necessario riesaminare la Comunicazione sugli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie vigente dal

⁶⁰ G.U.U.E. C 155 del 20/06/2008.

marzo del 2000 con il duplice obiettivo: aumentare la trasparenza dei meccanismi di valutazione e, di conseguenza, la certezza giuridica relativamente ai tipi di incentivazione statali concessi in forma di garanzia; rendere più agevole il ricorso ai finanziamenti statali per le PMI.

La nuova Comunicazione, entrata in vigore con il 1 luglio del 2008, garantisce il primo dei due obiettivi incardinando la valutazione della compatibilità delle misure di incentivazione che utilizzano lo strumento delle garanzie sul principio dell'investitore privato in economia di mercato. In base a tale principio e in linea di continuità con la precedente Comunicazione, le garanzie prestate dallo Stato possono considerarsi compatibili con la normativa comunitaria se avvengono a condizioni che sarebbero accettate anche da un ipotetico investitore privato operante sul mercato di riferimento.

Peraltro, la Commissione, consapevole delle potenzialità che il ricorso al credito privato può avere per gli investimenti delle PMI, ha inteso facilitarne l'ingresso nel mercato finanziario attraverso la previsione di un sistema semplificato di verifica della compatibilità della garanzia prestata basato su parametri che fanno riferimento, fra l'altro, al *rating* della PMI beneficiaria o, in alternativa, nell'ambito di un medesimo regime di aiuti, attraverso interventi remunerati con un premio unico per tutte le PMI qualora l'importo garantito non superi la soglia di 2,5 milioni di euro per impresa.

La nuova Comunicazione, come già avveniva con la precedente, non trova applicazione per gli aiuti all'esportazione. Si sottolinea questo aspetto in quanto nelle prime proposte di modifica la Commissione aveva esteso il campo di applicazione della disciplina a tutte le forme di sostegno all'*export credit intra ed extra* comunitario. La novità introdotta era motivata dalla Direzione generale per la Concorrenza con l'esigenza di applicare un controllo alle potenziali distorsioni del mercato interno ed internazionale che le pratiche nazionali di credito alle esportazioni determinano.

Tale scelta, tuttavia, fu duramente contestata dalle Autorità nazionali degli Stati membri e, in generale, da tutti gli addetti ai lavori chiamati a valutare le proposte di modifica della disciplina. In particolare, si paventava il rischio che l'eventuale estensione delle regole sugli aiuti di Stato al credito all'esportazione avrebbe determinato un forte svantaggio competitivo per le imprese comunitarie rispetto ai competitori extracomunitari soggetti a un corpus normativo internazionale, meno penalizzante, frutto di accordi raggiunti in ambito OCSE e OMC. Si tratta, peraltro, di accordi trasposti nella normativa comunitaria ove trovano una opportuna forma di raccordo con la normativa in materia di aiuti di Stato.

La scelta conclusiva di ripristinare le previgenti regole in materia di credito all'esportazione è stata, pertanto, accolta con generale, grande soddisfazione.

Vediamo in sintesi come è articolata la Comunicazione.

Innanzitutto, sono fissate le condizioni che escludono l'esistenza di aiuti di Stato nelle garanzie *ad hoc* o nei regimi di garanzie concessi dallo Stato.

Nel rispetto del principio dell'investitore operante in economia di mercato, deve essere verificato che il mutuatario non si trovi in uno stato di difficoltà finanziaria secondo la definizione che è fornita dagli Orientamenti comunitari sugli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà. La garanzia, inoltre, deve far riferimento a un importo massimo fisso in un periodo limitato di tempo, il che permette alla Commissione

di misurare l'entità della garanzia al momento della concessione.

Altre due condizioni vengono poste per l'attribuzione della qualifica di non aiuto.

La prima è che la garanzia non deve coprire più dell'80% del prestito. Correttamente la Commissione ritiene che da parte del mutuante c'è, naturalmente, una minore attenzione a minimizzare il rischio di inadempimento qualora l'obbligazione finanziaria sia completamente assistita da una garanzia statale. Sono esclusi dalla limitazione le garanzie che assistono i titoli di debito quali *bond* e strumenti simili.

La seconda è che il premio pagato per la garanzia equivalga al corrispondente parametro per il premio di garanzia rinvenibile sui mercati finanziari.

Se il mutuatario è una PMI, la Comunicazione ha previsto una modalità di valutazione più semplice per la verificare se una garanzia di prestito comprenda o meno elementi di aiuto di Stato. Il trattamento "di favore" riservato alle PMI nasce dalla consapevolezza della Commissione che le PMI, uno dei principali fattori di dinamismo dell'economia comunitaria, soffrono una specifica difficoltà ad accedere alle risorse disponibili sui mercati finanziari.

La Commissione, pertanto, ha elaborato una tabella all'interno della quale, a ogni standard di qualità creditizia, corrisponde un adeguato livello di premio annuo da accordare perché la garanzia sul prestito non sia classificabile come aiuto di Stato.

Così, se una PMI dispone di un *rating*, essa dovrà semplicemente verificare se, per la garanzia ricevuta, paga un premio corrispondente al minimo previsto dalla tabella per il suo livello di qualità creditizia.

Per le imprese *start up*, per definizione prive di un *rating* valutativo della qualità creditizia, il premio esente è fissato al 3,8%.

Nell'elaborare il rapporto *rating* / premio annuo esente, è chiara la finalità della Commissione di garantire maggiore trasparenza e semplificazione delle regole. Altresì, ineludibile è l'esigenza di adeguarsi alle regole del già citato accordo di Basilea II.

Resta, tuttavia, la concreta difficoltà per una PMI di utilizzare il sistema di *rating* per avere garanzia di accesso al credito. In effetti il sistema di *rating* sul quale sono basati i *safe harbour premium* stabiliti dalla Commissione sembra meglio attagliarsi a una grande impresa. Le PMI strutturalmente presentano una qualità creditizia bassa; questa condizione "fisiologica" applicata a un sistema come quello dei "premi esenti" potrebbe anche costringere le PMI a pagare un prezzo elevato per le garanzie, in alcuni casi superiore al prezzo di mercato per una garanzia analoga.

Nel caso dei regimi di garanzia statale⁶¹, perché siano considerati non aiuto, la Comunicazione impone il rispetto di una serie di condizioni. Oltre alle prime quattro condizioni poste per le garanzie *ad hoc*, i regimi di garanzia dovranno prevedere almeno una volta l'anno l'adeguamento del livello dei premi che dovranno essere incrementati se il tasso effettivo di perdita del regime non consente più l'autofinanziamento del regime stesso.

⁶¹ Un regime di garanzia è qualsiasi atto sulla base del quale, senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione, possono essere fornite garanzie alle imprese che rispettano specifiche condizioni dettate nella Comunicazione al punto 3.4.

Altresì, i premi corrisposti dalle imprese beneficiarie devono coprire anche i costi amministrativi del regime nonché il costo del capitale (remunerazione del capitale)⁶².

Una ulteriore novità introdotta dalla Comunicazione riguarda l'utilizzo dei premi unici nei regimi di garanzia per le PMI. Sempre con l'obiettivo di rendere più agevole l'accesso al credito per le PMI, quando un regime riguarda esclusivamente garanzie per queste tipologie di imprese e l'ammontare dell'importo garantito non supera la soglia di 2,5 milioni di euro per impresa, è consentito, in deroga alla regola generale che impone di tener conto del profilo di rischio individuale, il pagamento di un premio di garanzia annuo unico per tutti i mutuatari.

In tutti quei casi che non integrano le fattispecie sopra descritte, la Commissione ritiene che non sia rispettato il principio dell'investitore privato operante in una economia di mercato e, quindi, che ci si trovi di fronte a un aiuto di Stato.

Per verificarne la compatibilità, sulla base di quanto disposto dalla Comunicazione, si tratterà di quantificare l'elemento di aiuto che sarà sempre la differenza tra il prezzo di mercato adeguato della garanzia fornita e il prezzo realmente pagato per ottenere la garanzia. Tale criterio assisterà la Commissione sia che si tratti di valutare elementi di aiuti *ad hoc* che elementi di aiuto nell'ambito di regimi di garanzia.

Il regolamento generale di esenzione per categoria⁶³ (GBER)

Al punto 35 del Piano d'Azione la Commissione per la prima volta fa cenno alla necessità di dover far ricorso a un Regolamento generale di esenzione per categoria " ... per garantire una migliore *governance* e facilitare la concessione di aiuti chiaramente compatibili con il Trattato".

Come più volte sottolineato in queste pagine, uno degli obiettivi principali che la riforma degli aiuti di Stato avviata con il Piano d'azione si pone è la creazione di un quadro regolamentare più semplice, allo stesso tempo coerente e generale, da applicare alla totalità di aiuti che soddisfano le condizioni di compatibilità dettate dall'art. 87 3.c) del Trattato CE.

Tale semplificazione può essere più facilmente ottenuta con l'adozione di uno strumento che dettando un set di regole chiare e inequivocabili consenta di evitare agli Stati membri la preventiva notifica della misura di aiuto e la conseguente fase di valutazione da parte della Commissione con il chiaro vantaggio da un lato, di una migliore certezza del quadro giuridico e, dall'altro, di un impiego delle risorse nazionali volto al perseguimento di obiettivi orizzontali, sicuramente di interesse comune, conformi agli obiettivi di Lisbona.

⁶² I regimi statali non sono soggetti alle norme relative ai requisiti patrimoniali cui sono soggetti, invece, i garanti abituali. Pertanto, mentre questi ultimi sono obbligati a costituire un capitale di riserva per pararsi dal rischio di fallimento nel caso di variazione delle perdite annuali relative alla garanzia, lo Stato garante può anche permettersi di non costituire alcun fondo di garanzia rischi. Ovviamente questa differenza crea una condizione di disparità a tutto vantaggio della garanzia offerta dallo Stato che non avrà bisogno di far pagare al beneficiario il prezzo relativo alla remunerazione del capitale di riserva. Per evitare questa disparità la Comunicazione esige che i premi di garanzia pagati allo Stato contemperino anche la remunerazione di un adeguato capitale; capitale che potrà variare dall'8% al 2% delle garanzie in essere se la qualità creditizia delle imprese beneficiarie è particolarmente elevata.

⁶³ Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione – G.U.U.E. L 214 del 09/08/2008.

Il Regolamento generale di esenzione per categoria incorpora in un singolo testo i regolamenti d'esenzione esistenti dal 2001 più cinque nuove categorie di aiuti in esenzione: aiuti che favoriscono la protezione ambientale, aiuti al capitale di rischio, aiuti per la ricerca e sviluppo a favore delle grandi imprese, aiuti per le piccole imprese di nuova costituzione ed aiuti a piccole imprese di recente costituzione a partecipazione femminile.

Le condizioni sostanziali che il Regolamento generale di esenzione per categoria impone corrispondono in misura generale a quelle contenute nelle discipline, linee guida e comunicazioni, adottate dalla Commissione a partire dal 2006: sono stabilite le categorie dei potenziali beneficiari, le intensità massime d'aiuto, i costi ammissibili, più una serie di condizioni aggiuntive per certe categorie di aiuti. È evidente che la Commissione applica nel Regolamento generale d'esenzione per categoria la dote, in termini di esperienza pratica, maturata nella precedente applicazione delle discipline e delle linee guida. In particolare, ai fini delle condizioni da applicare all'esenzione delle nuove categorie di aiuti, si è rivelata di estrema utilità l'esperienza maturata nella applicazione degli aiuti di Stato per la protezione dell'ambiente, al capitale di rischio e alla ricerca, sviluppo e innovazione. Le tre nuove discipline, come abbiamo visto in precedenza, sono state disegnate in modo da fissare le caratteristiche degli aiuti compatibili *de facto*, dai quali attingere per delineare i modelli per le future esenzioni dalla notifica.

Evidentemente non si tratta di una mera giustapposizione delle regole esistenti e delle nuove in una sorta di "testo unico" degli aiuti in esenzione. In effetti, in linea con l'obiettivo di conseguire una "*better regulation*" contenuto nel programma di semplificazione normativa della Commissione, il Regolamento generale di esenzione per categoria armonizza una serie di aspetti orizzontali applicabili alle differenti tipologie di aiuti in esenzione.

Così, al Capo I - Disposizioni comuni – è contenuta, tra le altre, una dettagliata indicazione delle categorie di aiuti per le quali il Regolamento trova applicazione e, per converso, un'altrettanto dettagliata elencazione delle categorie che rimangono fuori dal suo campo di applicazione. Vengono, altresì, dettate definizioni comuni a tutte le categorie di aiuti esentati, comuni condizioni per l'esenzione relativamente alla trasparenza dell'aiuto, alla dimostrazione dell'effetto di incentivazione dell'aiuto nonché comuni regole da adottare da parte degli Stati membri relativamente al controllo e monitoraggio degli aiuti concessi in esenzione.

Con l'obiettivo di stimolare un dibattito quanto più aperto e trasparente, la Commissione è giunta all'approvazione del Regolamento nel luglio del 2008 solo dopo un lungo periodo di confronto con le Autorità degli Stati membri e con tutte le parti comunque interessate alla sua applicazione. A partire dall'Aprile del 2007, sono state elaborate ben tre bozze del Regolamento. In questi quindici mesi la proposta iniziale ha subito significative variazioni fino alla definitiva stesura del testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (GUUE) del 9 agosto 2008. Ciò testimonia della particolare rilevanza che sia la Commissione che gli Stati membri attribuiscono a questo fondamentale strumento per l'incentivazione delle imprese.

Non sono, tuttavia, mancate le critiche concentrate principalmente su due aspetti: lo "spacchettamento" delle discipline in esenzione esistenti operato dalla Commissione, che ha creato non poche difficoltà di verifica delle novità apportate alle definizioni, alle

intensità, ai costi ammissibili e ai beneficiari dell'aiuto in esenzione.

Altresì, è stato rilevato che il Regolamento in parte ha disatteso le aspettative di chi voleva fossero poste in esenzione tutte le tipologie di interventi agevolativi per i quali la Commissione, nel rinnovare le discipline di base in materia di aiuti di Stato, aveva previsto una compatibilità *de facto*, stante la comprovata capacità degli stessi di porre rimedio a specifici fallimenti dei mercati di riferimento soddisfacendo, peraltro, i requisiti di addizionalità, necessità e proporzionalità dell'aiuto.

Esaminiamo gli aspetti più rilevanti del Regolamento generale di esenzione per categoria.

La proposta si articola in tre parti.

Capo I, ove sono contenute le regole generali sulla condizioni per l'esenzione, sulle intensità degli aiuti e sui costi ammissibili, sugli aspetti legati al cumulo degli aiuti come sulla trasparenza ed il controllo.

Capo II, relativo alle disposizioni specifiche, per le diverse categorie di aiuti, ove la Commissione ha riunito, in autonome sezioni, le regole per l'esenzione degli:

- aiuti a finalità regionale;
- aiuti agli investimenti e all'occupazione in favore della PMI;
- aiuti all'imprenditoria femminile;
- aiuti per la tutela dell'ambiente;
- aiuti alle PMI per servizi di consulenza e per la partecipazione di PMI a fiere;
- aiuti sotto forma di capitale di rischio;
- aiuti a favore della ricerca, sviluppo e innovazione;
- aiuti alla formazione;
- aiuti in favore dei lavoratori svantaggiati.

Nel terzo e ultimo Capo sono contenute le disposizioni finali e transitorie.

Il Regolamento generale d'esenzione si applica alla quasi totalità dei settori economici sebbene restino escluse alcune specifiche attività in alcuni dei settori ammessi⁶⁴. Restano, invece, fuori dal suo campo di applicazione gli aiuti all'esportazione e quelli che determinano un impiego preferenziale di prodotti interni, secondo lo schema già in uso nel Regolamento *de minimis* e nell'abrogato Regolamento 70/2001, gli aiuti alle imprese in difficoltà e gli aiuti dei quali direttamente o potenzialmente possono beneficiare imprese destinatarie di un ordine di recupero relativo a un aiuto dichiarato illegale e incompatibile a seguito di una decisione della Commissione europea.

Come detto, il Regolamento 800/2008 nella prima parte detta le condizioni per l'esenzione generalmente applicabili alle diverse categorie di aiuto.

Il documento della Commissione traduce nei fatti gli intendimenti di semplificazione e omogeneizzazione delle regole procedurali relative ai diversi regolamenti d'esenzione adottati fino a oggi ai sensi del Regolamento n. 994/98 con il quale il Consiglio dell'Unione europea delegò l'esecutivo comunitario ad adottare alcuni regolamenti

⁶⁴ Art. 1 paragrafi da 1 a 5.

d'esenzione dalla notifica per gli aiuti destinati a determinati settori dell'economia degli Stati membri⁶⁵.

Sin dalla lettura dei considerando è evidente la volontà di semplificare le procedure attraverso un insieme di definizioni armonizzate e di disposizioni comuni a tutte le tipologie di aiuti esentati ma, altresì, di garantire alla Commissione europea la possibilità di controllare più efficacemente la puntuale attuazione del Regolamento attraverso la comunicazione di tutte le prescritte informazioni da parte degli Stati membri⁶⁵.

Come già previsto nel Regolamento "de minimis" n. 1998/2006, anche il Regolamento generale d'esenzione per categoria si applica esclusivamente agli aiuti trasparenti (Art. 5) nella definizione del termine che la Commissione aveva utilizzato nella disciplina sugli aiuti di importanza minore. Anche l'articolazione delle categorie di aiuto considerate trasparenti non si discosta, nella sostanza, dalle previsioni di cui all'art. 2 par. 4 del Regolamento n. 1998/2006 fatta eccezione per gli aiuti sotto forma di sovvenzioni e di contributi in conto interessi e degli aiuti concessi sotto forma di misure fiscali che il Regolamento *de minimis* non disciplina e che il Regolamento 800/2008 considera aiuti trasparenti.

Il Regolamento generale di esenzione per categoria precisa le circostanze nelle quali è possibile il cumulo tra le diverse categorie di aiuti in esso contemplate con le categorie di aiuti fuori dal suo campo di applicazione (Art. 7). Il cumulo è consentito a condizione che non determini un superamento delle intensità di aiuto o dell'importo di aiuto più elevato applicabili all'aiuto in questione dal Regolamento generale d'esenzione per categoria⁶⁶.

Se a essere cumulati sono aiuti con costi ammissibili individuabili e misure i cui costi ammissibili non siano invece individuabili, il Regolamento n. 800/2008 detta regole particolari. Se, ad esempio, un'impresa ha ricevuto aiuti nell'ambito di una misura di capitale di rischio (i cui costi ammissibili, proprio per la natura dell'incentivazione, non sono individuabili) qualora la stessa impresa chieda nei tre anni successivi al primo investimento di capitale di rischio un altro aiuto in esenzione, quest'ultimo le dovrà essere concesso con intensità ridotte del 50% in generale e del 20% per le imprese situate in zone assistite⁶⁷.

Inoltre, nei primi tre anni successivi alla loro concessione, gli aiuti a favore di nuove imprese innovative non possono essere cumulati con altri aiuti esentati a norma del Regolamento generale d'esenzione per categoria. Le uniche due deroghe a questo principio riguardano gli aiuti a progetti di ricerca e sviluppo e quelli concessi in favore del capitale di rischio.

Relativamente alla presenza dell'effetto di incentivazione negli aiuti concessi in esenzione, il Regolamento n. 800/2008 introduce una disciplina piuttosto dettagliata inno-

65 Regolamento CE n. 994/1998 del Consiglio del 7 maggio 1998 sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato CE a determinate categorie di aiuti orizzontali – G.U.C.E. L 142 del 14/05/1998.

66 L'unica deroga a questo principio riguarda gli aiuti all'occupazione di lavoratori disabili. Per questa fattispecie è prevista un cumulo tra aiuti esentati ai sensi del Reg. n. 800/2008 fino all'intensità massima del 100% dei costi per il loro impiego.

67 Questi limiti non si applicano se l'ulteriore sussidio è un aiuto in esenzione alla ricerca, allo sviluppo ed all'innovazione.

vando in maniera consistente rispetto ai precedenti regolamenti di esenzione. Tutte le condizioni cui il Regolamento n. 800/2008 sottopone la verifica della necessità dell'aiuto devono essere soddisfatte pena l'impossibilità di concedere il beneficio in esenzione.

L'effetto di incentivazione è provato senza particolari oneri aggiuntivi per gli Stati membri nel caso di aiuti alle PMI contemplati nel Regolamento generale d'esenzione per categoria e nelle ipotesi di aiuti sotto forma di sgravi da imposte ambientali (Articolo 25) e di aiuti sotto forma di capitale di rischio (Articolo 29).

Le Autorità statali dovranno, invece, verificare preliminarmente alla concessione dell'aiuto in esenzione il soddisfacimento di ulteriori condizioni previste nel caso che il beneficio sia a vantaggio di grandi imprese (Articolo 8 par. 3) o nelle ipotesi di misure fiscali (Articolo 8 par. 4), di aiuti intesi a compensare i sovraccosti connessi all'occupazione di lavoratori disabili o di aiuti all'assunzione di lavoratori svantaggiati (Articolo 8 par. 5).

Molto dettagliate sono anche le regole previste per la comunicazione dei regimi o degli aiuti *ad hoc* esentati ai sensi del Regolamento generale d'esenzione per categoria. Per garantire al massimo la trasparenza lo Stato membro, entro 20 giorni dall'entrata in vigore di un regime di aiuti o dalla concessione di un aiuto *ad hoc*, trasmette su modulo elettronico una sintesi delle informazioni relativi all'aiuto alla Commissione che, successivamente, la pubblicherà sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e sul proprio sito *web*.

Lo Stato membro, altresì, è tenuto, al momento dell'entrata in vigore di un regime o della concessione di un aiuto *ad hoc*, a pubblicare su internet il testo integrale della misura di aiuto.

Specifiche previsioni sono dettate per la trasparenza di aiuti individuali concessi nell'ambito di un regime esistente a favore di progetti di ricerca e sviluppo e di aiuti a finalità regionale concessi a favore di grandi progetti di investimento (Articolo 9 par. 4).

Altro onere in capo agli Stati membri che concedono aiuti in esenzione ai sensi del Regolamento n. 800/2008 è quello di mantenere per dieci anni dalla data di concessione dell'aiuto (o del singolo aiuto in caso di un regime di aiuti) tutte le informazioni necessarie alla verifica da parte della Commissione del rispetto delle condizioni di esentabilità. Il reiterato mancato riscontro da parte dello Stato membro, entro venti giorni dalla richiesta di informazioni della Commissione, potrà avere effetti piuttosto pesanti per quello Stato. La Commissione, infatti, nell'ipotesi in cui non sia soddisfatta delle giustificazioni addotte dallo Stato membro inadempiente, può adottare una decisione con la quale pretendere che tutte le successive misure di aiuto, ancorché esentabili ai sensi del Regolamento n. 800/2008, siano notificate ai sensi dell'articolo 88, par. 3 del Trattato CE.

Sempre ai fini del controllo a posteriori che la Commissione esercita sugli aiuti in esenzione, ogni Stato membro dovrà annualmente redigere, in formato elettronico, una relazione che dà conto di tutti gli aiuti in esenzione concessi nell'arco di quell'anno.

Passiamo a esaminare in sintesi le disposizioni specifiche per le diverse categorie di aiuti che il Regolamento generale d'esenzione per categoria prevede.

C'è, innanzitutto, da rilevare che il numero delle tipologie di aiuti esentati con l'introdu-

zione del Regolamento generale d'esenzione per categoria è quasi triplicato: sono disponibili ora 26 tipologie di sostegno contro le 10 messe a disposizione dai precedenti Regolamenti di esenzione.

In più, per una serie di misure di aiuto coperte dai vecchi Regolamenti di esenzione, la Commissione ha incrementato le intensità e gli importi di aiuto massimi per la notifica. Questo significa che rispetto al passato possono essere concessi più alti importi di aiuti per gli investimenti delle piccole e medie imprese, per gli aiuti alla formazione e all'occupazione.

In particolare, a favore delle PMI, oltre alle categorie di aiuti disponibili per tutte le imprese, il Regolamento n. 800/2008 concede differenti tipi di incentivi per fare fronte ai fallimenti di mercato che, in potenza, possono affliggerle: aiuti per la costituzione di nuove imprese, aiuti per investimenti in macchinari o per l'assunzione di lavoratori aggiuntivi, aiuti per favorire l'impiego di capitale di rischio, aiuti all'innovazione, aiuti per sostenere i costi per l'acquisizione dei diritti di proprietà intellettuale, aiuti per l'adeguamento ai nuovi standard ambientali comunitari, incentivi per il passaggio, all'interno della famiglia dell'attuale proprietario o a terzi, della proprietà dell'impresa.

Sono strumenti che, nelle intenzioni della Commissione, dovrebbero consentire agli Stati membri di sussidiare le PMI nelle loro differenti fasi di sviluppo. In effetti il Regolamento n. 800/2008 è innanzitutto un regolamento d'esenzione per le PMI: tutte le categorie di aiuti in esso presenti possono essere erogate a favore di tali tipologie di imprese e, laddove tali vantaggi sono previsti anche in capo delle grandi imprese, le PMI godranno di un ulteriore aumento delle intensità di aiuto pari al 10% per le medie imprese e al 20% per le piccole.

In tema di aiuti a carattere sociale, oltre agli aiuti che possono essere concessi per sussidiare l'impiego di lavoratori per i nuovi investimenti in PMI o nelle regioni assistite, il Regolamento generale d'esenzione per categoria ammette incentivi che aiutino i lavoratori svantaggiati o disabili a trovare una stabile occupazione o l'impiego principale. Inoltre, sono consentite compensazioni fino alla concorrenza del 100% dei costi addizionali sostenuti dalle imprese che occupano lavoratori disabili.

Sempre in questo ambito, il Regolamento generale d'esenzione per categoria consente, altresì, aiuti per la formazione dei lavoratori nonché aiuti per coprire i costi relativi ai contributi assistenziali per figli e familiari dei lavoratori, compresi i costi a copertura del congedo parentale.

Il Regolamento generale d'esenzione per categoria costituisce pure un importante contributo agli obiettivi di coesione comunitaria. È possibile, infatti, concedere aiuti per incentivare i grandi progetti di investimento nelle regioni più svantaggiate così come aiuti per la costituzione di nuove piccole imprese nelle regioni assistite al fine di stimolare l'iniziativa imprenditoriale locale.

Nel settore degli aiuti a finalità ambientale, il nuovo Regolamento generale d'esenzione facilita l'adozione di un buon numero di misure che includono, tra le altre, investimenti in risparmio energetico, nelle fonti di energia rinnovabile e aiuti sotto forma di sgravi da imposte ambientali. Le misure di aiuto che possono essere adottate dalle Autorità degli Stati membri in campo ambientale restano comunque soggette alla regola secondo la quale i costi ammissibili devono corrispondere ai sovraccosti d'investi-

mento necessari a raggiungere il livello di tutela ambientale stabilito. Questa condizione è evidentemente ispirata dalle linee guida in materia di protezione dell'ambiente sia nella versione del 2001 che nella più recente, vigente, versione adottata nell'aprile del 2008.

Il Regolamento n. 800/2008 disciplina anche la concessione di aiuti in esenzione per progetti nel settore della ricerca e dello sviluppo. A tale riguardo vanno segnalati gli aiuti a progetti di ricerca fondamentale, industriale e di sviluppo sperimentale e quelli per gli studi di fattibilità tecnica. Sono, inoltre, consentiti, come già ricordato in precedenza, aiuti alle PMI per le spese connesse ai diritti di proprietà industriale, tutte misure in linea, peraltro, con la Comunicazione sugli aiuti alla ricerca, allo sviluppo e alla innovazione adottata nella prima metà del 2007.

Oltre la più tradizionale categoria degli aiuti alla ricerca e sviluppo, il Regolamento generale d'esenzione per categoria include anche una serie di misure per favorire l'innovazione come gli incentivi per le nuove imprese innovative, gli aiuti per i servizi di consulenza in materia di innovazione e per i servizi di supporto all'innovazione così come le agevolazioni concedibili per la messa a disposizione di personale altamente qualificato. Beneficiarie di queste ultime tipologie di aiuti sono sempre le PMI con l'obiettivo di rafforzarne la competitività in un contesto internazionale.

Una importante categoria di aiuti che contribuiscono a fare del Regolamento generale d'esenzione per categoria uno strumento particolarmente innovativo anche sul fronte delle tipologie di interventi di sicuro interesse comune sono gli aiuti per la promozione dell'imprenditoria femminile. Le statistiche registrano che il tasso medio di nuove imprese avviate da imprenditrici è di gran lunga inferiore rispetto alla nuova imprenditorialità maschile. Al di là delle motivazioni culturali che fanno da sfondo a questa realtà, questa disparità costituisce uno degli ostacoli al completo sviluppo dell'economia dell'Unione europea. Si tratta, dunque, di garantire gli strumenti per superare questo divario. Il Regolamento n. 800/2008 si pone in questa prospettiva fornendo per la prima volta la possibilità di realizzare misure esclusivamente volte a favorire la costituzione di piccole imprese a partecipazione femminile.

Ma quali sono le principali differenze tra i singoli regolamenti d'esenzione e il Regolamento generale d'esenzione per categoria? Per quanto riguarda gli aiuti a finalità regionale, il Regolamento n. 800/2008 rispetto al Regolamento n. 1628/2006⁶⁸ innova per ciò che attiene alle condizioni per la dimostrazione dell'effetto incentivazione dell'aiuto. Inoltre, il Regolamento generale d'esenzione per categoria rispetto al Regolamento n. 1628/2006 esenta gli aiuti alle piccole imprese di nuova costituzione in linea con le condizioni già previste nelle Linee guida per gli aiuti a finalità regionale per il periodo 2007/2013 adottate dalla Commissione nel 2006.

Più rilevanti sono, invece, le differenze tra la disciplina degli aiuti agli investimenti e all'occupazione in favore delle PMI fornita dal Regolamento generale d'esenzione per categoria rispetto al Regolamento n. 70/2001. La più importante è l'incremento delle intensità base dell'aiuto che passano da un massimo del 15% per le piccole imprese e del 7,5% per le medie imprese a un massimo del 20% e del 10% rispettivamente per

⁶⁸ Regolamento 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 – G.U.U.E. L 302 del 01/11/2006. Regolamento abrogato dal Regolamento n. 800/2008.

le piccole e medie imprese. Inoltre, il tetto massimo d'aiuto oltre il quale è obbligatorio notificare gli aiuti individuali è stato elevato a 7,5 milioni di euro per gli aiuti all'investimento e all'occupazione nelle PMI.

Il Regolamento generale d'esenzione per categoria integra la disciplina degli aiuti alla ricerca e sviluppo a favore delle PMI contenuta nel Regolamento n. 364/2004 allargando l'esenzione alle grandi imprese e prevedendo anche aiuti all'innovazione per le PMI prima non previsti.

Relativamente agli aiuti alla formazione precedentemente disciplinati dal Regolamento d'esenzione n. 68/2001, il Regolamento n. 800/2008 consente una più alta intensità di aiuto base per la formazione generale che passa dal 50% al 60% dei costi ammissibili.

Inoltre è stata elevata la soglia del valore dell'aiuto oltre la quale è obbligatorio notificare gli aiuti individuali (da 1 a 2 milioni di euro).

Le regole contenute nel Regolamento n. 2204/2002 per la disciplina degli aiuti all'occupazione, sono state oggetto di semplificazione e chiarimento con il GBER. Peraltro, sono state sensibilmente elevate le intensità degli aiuti a favore dei lavoratori disabili passate dal 60% al 75% dei costi ammissibili così come più alta è la soglia del valore dell'aiuto oltre la quale è obbligatorio notificare gli aiuti individuali passata da 5 a 10 milioni di euro per impresa per anno. Per i lavoratori molto svantaggiati, inoltre, è previsto un allungamento fino a due anni della possibilità di coprire il 50% dei costi ammissibili. È stata invece abolita la possibilità di sovrapporre aiuti all'occupazione ad altri tipi di aiuti in esenzione, principalmente aiuti a finalità regionale e quelli alle PMI, precedentemente prevista per gli aiuti a favore della creazione di lavoro.

Costituiscono una assoluta novità nel mondo dell'esenzione gli aiuti nella forme di capitale di rischio e gli aiuti a finalità ambientale. Le condizioni contenute nel Regolamento generale d'esenzione per categorie si rifanno ampiamente alle discipline generali contenute rispettivamente negli Orientamenti dell'agosto del 2006 e dell'aprile del 2008.

2.4 La semplificazione delle procedure e il decentramento del controllo

Il Piano di azione sottolinea la necessità di ripensare le prassi e le procedure in materia di aiuti di Stato al fine di rendere le stesse più semplici e snelle; la semplificazione della normativa procedurale è considerata dalla Commissione un'azione propedeutica al rinnovamento della disciplina sostanziale e, pertanto, momento cardine nel processo verso l'obiettivo ultimo: aiuti meno numerosi e più mirati.

Stati membri e Commissione europea sono consapevoli che lo sforzo per conseguire una migliore gestione delle procedure relative agli aiuti di Stato e, di fatto, assicurare l'efficienza e l'efficacia dell'intervento pubblico, deve essere comune perché ripartite sono le responsabilità delle carenze che oggi appesantiscono le procedure.

Autorità nazionali e apparati della Commissione non hanno per definizione la stessa "vocazione" e gli stessi obiettivi primari quando si tratta di intervenire su misure a sostegno delle imprese: questa, forse, è la ragione prima, spesso sottaciuta, delle tensioni

negative che la partita degli aiuti di Stato sconta e che determina buona parte delle successive fasi di stallo.

Si tratta, pertanto, di predisporre buone prassi che, in qualche maniera, determinino una convergenza delle azioni e provino a smorzare sul nascere le contrapposte tensioni, con il risultato di predisporre procedure più rapide e tempi più prevedibili.

In questo scenario il Piano d'azione ha inteso coinvolgere, attraverso il decentramento di una certa parte di azioni di controllo e monitoraggio, proprio lo Stato membro chiamato così a una maggiore responsabilizzazione. In verità si è trattato di una scelta per certi versi obbligata della Commissione europea la cui capacità di verifica degli aiuti di Stato correva il rischio di crollare con l'ampliamento dell'Unione europea.

C'è piena consapevolezza, sia nella Commissione che negli Stati membri, che una delle concause delle carenze procedurali siano i molti obblighi imposti dal Regolamento di procedura n. 659/1999⁶⁹.

Partendo da tali premesse, due erano le opzioni che potevano essere prese in considerazione dalla Commissione: una era quella di intervenire ponendo mano a una complessa modifica dell'impianto normativo del regolamento di procedura; l'altra, intervenire a valle del Regolamento n. 659/1999, senza necessariamente modificarlo a breve termine, esplorando vie di miglioramento delle procedure attraverso l'elaborazione di orientamenti sulle migliori prassi.

In questo contesto, la Direzione generale per la concorrenza della Commissione europea ha individuato alcuni ambiti ove poter sviluppare una più ampia collaborazione con gli Stati membri. Tali ambiti hanno riguardo:

- 1) all'uso di una fase (*meeting*) di pre-notifica nel corso della quale svolgere una valutazione preliminare dell'aiuto al fine di chiarire di quali informazioni la Commissione potrà aver bisogno per adottare una decisione. Il risultato potrebbe essere un sostanzioso accorciamento dei tempi per chiudere la fase di investigazione preliminare e giungere più rapidamente alla decisione positiva o negativa o di avviare immediatamente la fase di indagine formale;
- 2) al costante miglioramento dei moduli di notifica elettronica degli aiuti per semplificarne l'uso e renderli idonei a fornire quante più notizie in merito alla articolazione dell'aiuto;
- 3) alla creazione di una rete di punti di contatto presso la Commissione e presso gli Stati membri che renda diretto il rapporto tra i soggetti che hanno in carico i dossier sulle diverse misure di aiuto;
- 4) all'uso di internet invece della Gazzetta Ufficiale per pubblicare la sintesi delle informazioni relative agli aiuti in esenzione;
- 5) alla possibilità di sostituire le riunioni tra rappresentanti degli Stati membri con consultazioni scritte nelle ipotesi in cui all'ordine del giorno ci sia la semplice proroga di un regolamento vigente o la necessità di introdurre modifiche di poco conto;

⁶⁹ Regolamento CE del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'art. 93 e 94 del Trattato CE – G.U.C.E. L 83 del 27/03/1999.

- 6) alla separazione in due fasi temporali distinte dell'indagine formale: la prima di istruttoria, la seconda all'adozione della decisione. La novità consisterebbe nello stabilire preliminarmente i tempi entro i quali concludere ognuna delle due fasi;
- 7) alla modifica del regolamento interno della Commissione con l'obiettivo di attribuire alla Direzione Generale per la concorrenza nel campo degli aiuti di Stato, in casi ben determinati, il potere di adottare una decisione senza l'obbligo del preventivo passaggio alla consultazione interservizi;
- 8) al coinvolgimento degli Stati membri, attraverso l'azione delle Corti nazionali, nel garantire l'esecuzione degli obblighi di notifica e di esecuzione delle decisioni della Commissione.

Dopo una fase di confronto, nell'ambito di riunioni multilaterali con gli Stati membri, la Commissione a fine ottobre del 2007 ha elaborato un questionario per raccogliere risposte e suggerimenti presso tutti i soggetti che, a vario titolo, sono coinvolti nella gestione di dossier aiuti di Stato. La finalità ultima del questionario è di arrivare alla pubblicazione di Orientamenti sulle migliori prassi in modo da determinare una standardizzazione delle procedure per una maggiore prevedibilità delle attività e dei relativi tempi di attuazione.

Nel questionario sono ripresi molti degli spunti di novazione delle procedure proposti dalla Commissione e prima elencati.

In particolare gli interlocutori nazionali sono stati sollecitati a fornire il punto di vista nazionale sulle ragioni dei ritardi delle procedure di autorizzazione degli aiuti, sulle modalità per migliorare i moduli di notifica, sul ruolo che possono avere le riunioni preliminari alla notifica, sull'eventuale coinvolgimento di terzi per ottenere informazioni utili alla valutazione completa del caso e sulle azioni volte a contrastare gli aiuti illegali.

Le Autorità Italiane hanno attivamente preso parte alla fase di consultazione fornendo nel dicembre del 2007 un contributo scritto alla Commissione e partecipando nel mese di giugno del 2008 a un incontro bilaterale con una delegazione della Commissione europea nel corso del quale sono state sviluppate le tematiche oggetto del questionario soffermandosi sulle criticità che più hanno riguardato l'esperienza Italiana nella trattazione dei dossier in materia di aiuti di Stato.

In estrema sintesi, si riportano di seguito le osservazioni e i suggerimenti proposti dalle Autorità Italiane nel documento di risposta al questionario della Commissione europea in materia di migliori prassi predisposto dal Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri agli esiti di una preliminare fase di coordinamento tra le tutte le Amministrazioni competenti.

In linea generale, è stato fatto osservare come i tempi per l'adozione di una decisione relativa a misura o a un regime di aiuto si dilatano perché la Commissione non concentra tutte le richieste di informazione in un'unica fase, diluendole in più momenti successivi. A volte, peraltro, si tratta di informazioni che sono già nella disponibilità della Commissione presso altre Direzioni generali; in questi casi un miglior coordinamento all'interno dell'esecutivo comunitario consentirebbe un risparmio di tempo ed energie.

Le Autorità Italiane hanno condiviso l'utilità delle riunioni preliminari alla notifica. In base alla esperienza maturata, tali riunioni hanno quasi sempre garantito un duplice vantaggio agli operatori nazionali: da un lato, di far emergere aspetti di criticità della misura di

aiuto che si intendeva adottare e dall'altro di individuare in anticipo le informazioni necessarie per la successiva fase di valutazione della Commissione. Un ulteriore valore aggiunto potrebbe derivare alla procedura nel suo complesso qualora il funzionario della Commissione con cui viene condotta la riunione di pre-notifica sia lo stesso che, successivamente, conduce l'istruttoria ufficiale della notifica.

Anche per quanto riguarda i contatti informali, intesi nella loro varia articolazione di incontri bilaterali, figure di punti di contatto nazionali e presso la Commissione, le Autorità del nostro Paese concordano sul ruolo determinante che tali contatti possono avere nella fase di predisposizione della notifica e, successivamente, nella fase applicativa dell'incentivo autorizzato.

La proposta di creare organismi nazionali chiamati a svolgere un preliminare ruolo di coordinamento sulle proposte di aiuti di Stato e a costituire l'ideale interfaccia con la Commissione deve ancora trovare una sua concreta configurazione. Nell'ambito dell'incontro bilaterale tenutosi il 24 giugno 2008 con le Autorità Italiane, la Commissione ha fornito in merito qualche elemento in più: non si tratterebbe di configurare una Autorità indipendente con compiti di pre-valutazione della compatibilità con le discipline sugli aiuti di Stato delle misure nazionali di sostegno delle imprese. Molto più semplicemente, sul modello fornito da analoghe strutture già presenti nel Regno Unito e in Germania, si tratterebbe di disporre di un nucleo centralizzato di funzionari esperti che vengono consultati relativamente a una proposta di aiuto di Stato senza che gli stessi, però, possano esprimere pareri vincolanti. A essi sarebbe, pertanto, affidato un mero ruolo di consulenza senza alcuna possibilità di esercitare influenza diretta sulla decisione finale in merito alla adozione del progetto di aiuto di Stato.

Dall'esperienza che la Commissione ha riferito, relativamente all'efficacia di tali centri di coordinamento e consulenza, si dimostra come grazie alla loro azione si sia determinato un miglioramento della qualità delle notifiche e una sensibile riduzione dei tempi di valutazione delle stesse.

Non è, invece, considerata una opportunità il coinvolgimento diretto da parte della Commissione dei beneficiari e, più in generale di soggetti terzi, per ottenere informazioni utili a una completa valutazione dei casi. Da parte Italiana questa scelta non pare opportuna né relativamente alla fase di predisposizione della notifica né, tanto meno, nel corso della verifica successiva alla notifica da parte della Commissione. A tal riguardo, se nella fase di pre-notifica un coinvolgimento dei beneficiari potrebbe essere preso in considerazione solo nei casi di aiuti individuali, nella successiva fase di valutazione è opportuno che la Commissione faccia riferimento esclusivamente alle Autorità dello Stato che hanno effettuato la notifica. Saranno queste, eventualmente, ove lo ritengano opportuno, a coinvolgere associazioni di categoria, beneficiari e concorrenti per assumere le necessarie informazioni da fornire alla Commissione perché questa sia in grado di configurare il quadro del potenziale impatto di una misura sul mercato di riferimento.

Quanto alla qualità e quantità di informazioni da fornire alla Commissione, l'Italia ha suggerito di apportare modifiche alla attuale procedura SANI⁷⁰ al fine di rendere i for-

⁷⁰ SANI: *State Aid Notifications Interactive* - Articolo 3 del Regolamento n. 794/2004.

mulari per la notifica elettronica maggiormente flessibili e in grado di consentire l'inserimento di un maggior numero di dati. Così come di grande utilità potrebbe essere la predisposizione da parte della Commissione europea, per ogni categoria di aiuto, di linee guida che consentano al soggetto che notifica di individuare gli elementi di informazione necessari a mettere la Commissione nelle condizioni di valutare con piena cognizione il regime o la misura di aiuto.

L'osservanza delle regole sugli aiuti di Stato a tutti i livelli è essenziale per un corretto funzionamento del Mercato Unico. La Commissione da sola non può garantire la corretta e puntuale applicazione delle norme, in particolare, degli obblighi di notifica, sospensione e recupero degli aiuti.

Da questa considerazione muove l'invito che dal Piano d'azione è rivolto agli Stati membri perché, in applicazione del principio di leale collaborazione, si rendano parte attiva nel rendere effettivo il controllo sugli aiuti di Stato.

Il Piano d'azione propone un ventaglio di soluzioni che va dalla elaborazione di linee guida che raccolgano le migliori prassi attuate a livello nazionale, alla istituzione di organismi nazionali centrali con funzioni di coordinamento interno ma anche di punto di contatto con la Commissione, all'aumento del coinvolgimento delle Corti nazionali nel garantire un effettiva tutela ai diritti delle parti interessate e un effettivo recupero degli aiuti di Stato incompatibili e illegali.

Sullo sfondo, la Commissione lascia intravedere una nuova e più spinta determinazione ad assumere una posizione ferma nei confronti degli aiuti illegali.

L'intenzione di emanare linee guida sulle *best practices* ha trovato un generale consenso tra gli Stati membri a condizione che non si trasformino in un fattore di rigidità del sistema comprimendo le peculiari caratteristiche nazionali.

Tuttavia, il punto nevralgico ove si gioca la credibilità del sistema di controllo è la corretta esecuzione delle decisioni della Commissione, in particolare delle decisioni negative che determinano un obbligo di recupero degli aiuti incompatibili e illegalmente concessi dalle Autorità nazionali.

Se nello spirito di leale collaborazione il Piano d'azione torna a sollecitare una attività più costante e sistematica da parte degli Stati membri nel verificare la corretta applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato, sullo sfondo, il documento programmatico lascia intravedere una nuova e più spinta determinazione della Commissione ad assumere comunque una posizione ferma di contrasto nei confronti degli aiuti illegali.

In particolare, si enfatizza la necessità di una effettiva esecuzione delle decisioni di recupero. Su questo aspetto la Commissione ha presentato una Comunicazione nel novembre del 2007⁷¹ per illustrare le misure che negli anni a venire saranno adottate per facilitare l'esecuzione delle decisioni di recupero e indicare le azioni che gli Stati membri possono adottare per conformarsi alle regole e ai principi comunitari.

Per la verità, già in una precedente Comunicazione del 1983⁷² la Commissione ammoniva gli Stati membri circa la sua decisione di usare tutti i mezzi a disposizione per assi-

71 G.U.U.E. C 272 del 15/11/2007, pag. 4.

72 G.U.C.E. C 318 del 24/11/1983, pag. 3.

curare il rispetto degli obblighi inerenti il recupero degli aiuti di Stato illegalmente concessi.

Successivamente, nel 1999, con il Regolamento di procedura in materia di aiuti di Stato⁷³ e con il successivo Regolamento n. 794/2004 vengono incluse le norme di base in materia di recupero.

Ciò nonostante, le informazioni in possesso della Commissione indicano che nell'Unione europea non c'è stato un solo caso nel quale il recupero sia stato eseguito nei tempi previsti dalle regole comunitarie.

Le difficoltà legate al recupero degli aiuti illegali e incompatibili sono dimostrate dai risultati di uno studio eseguito tra il 2004 e il 2006⁷⁴ per conto della Commissione che hanno confermato come il recupero continua ancora a incontrare ostacoli in quasi tutti gli Stati membri esaminati dallo studio.

La parte più interessante della Comunicazione è quella nella quale la Commissione delinea il ruolo degli Stati membri nella fase di esecuzione delle decisioni di recupero.

Dopo aver riconosciuto che il termine di due mesi assegnato allo Stato membro per l'esecuzione della decisione è un tempo oggettivamente corto e aver esteso tale termine a quattro mesi⁷⁵, la Comunicazione ricorda che oltre all'articolo 14 del Regolamento di procedura, anche la Corte di giustizia ha più volte ribadito che la decisione ha carattere obbligatorio per tutti gli organi dello Stato nei cui confronti è indirizzata.

Sebbene sia dimostrato come la rapidità con la quale sono eseguite le decisioni di recupero dipende anche dal grado di precisione e completezza della decisione stessa quanto alla chiara indicazione dell'importo di aiuto da recuperare, dell'impresa o delle imprese tenute a restituire l'aiuto e al termine entro il quale il recupero deve essere concluso, responsabili unici dell'esecuzione della decisione di recupero restano gli Stati membri. Pertanto, nel caso di regimi di aiuti illegali e incompatibili, lo Stato membro dovrà svolgere un'analisi dettagliata di ogni singolo aiuto concesso in base al regime in questione. Il regolamento di procedura non prescrive la prassi che lo Stato deve applicare per una esecuzione corretta della decisione di recupero ma la applicazione scelta dovrà essere la procedura più idonea a garantire l'esecuzione immediata della decisione⁷⁶.

Una volta che siano determinati i beneficiari, l'importo da pagare per ognuno di essi, comprensivo degli interessi a decorrere dalla data in cui l'aiuto illegale è divenuto disponibile per il beneficiario fino alla data dell'effettivo recupero, e una volta che sia stata definita la procedura applicabile, dovrebbero immediatamente essere fatti recapitare gli ordini di recupero agli esatti beneficiari. Da quel momento la cura delle Autorità

73 Si veda in particolare l'articolo 14 del Regolamento n. 659/1999.

74 "Study on the enforcement of state aid law at national level", *Competition studies 6, Luxemburg*, Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee – March 2006 http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/overview/studies.html

75 La Comunicazione specifica due termini: un primo, di due mesi dall'entrata in vigore della decisione, entro il quale lo Stato membro deve informare la Commissione dei provvedimenti previsti o adottati; un secondo, di quattro mesi dall'entrata in vigore della decisione, entro il quale la decisione deve essere eseguita.

76 Lo studio del 2004 mostra che le procedure amministrative tendono a essere più efficaci delle procedure di diritto civile in quanto le ordinanze amministrative di recupero sono o possono essere rese immediatamente esecutive.

nazionali addette al recupero deve essere di monitorare costantemente a che la procedura funzioni e che conduca al recupero entro il termine prescritto dalla decisione.

La Comunicazione del 2007 tocca anche un aspetto particolarmente delicato quale quello del contenzioso dinanzi ai Tribunali nazionali cui può dar luogo l'esecuzione delle decisioni di recupero distinguendo due categorie prevalenti di contenzioso: le azioni promosse dall'autorità incaricata del recupero volte a ottenere un'ordinanza del giudice per obbligare un beneficiario che non ottempera all'obbligo di restituzione a rimborsare l'aiuto illegale e incompatibile; le azioni promosse dai beneficiari per impugnare l'ordine di recupero.

Relativamente alle seconde, la Comunicazione fa riferimento esclusivamente ai ricorsi che eccepiscono la legittimità della decisione non considerando affatto il problema dei ricorsi diretti a contestare la quantificazione delle somme da restituire effettuata dalle autorità competenti.

Questo aspetto è stato opportunamente fatto rilevare nel documento che ha espresso la posizione delle Autorità Italiane a commento della Comunicazione del 31 maggio 2007. Molti ricorsi che lo Stato membro può trovarsi a dover affrontare nel corso di un recupero, possono proprio riguardare il "*quantum*" richiesto al beneficiario, piuttosto che la legittimità della decisione comunitaria a monte del provvedimento di recupero comunicato al soggetto debitore.

Questo ultimo aspetto, come sottolineato nella Comunicazione e come ribadito più volte dalla Corte di giustizia, trova il suo sistema di protezione naturale nel ricorso per l'annullamento della decisione al quale sono legittimate le persone fisiche e giuridiche direttamente e individualmente riguardate dalla decisione, ai sensi dell'articolo 230 del Trattato CE (TCE).

A testimonianza di ciò, la Comunicazione richiama le pronunce della Corte di giustizia europea in merito alla circostanza che il beneficiario di un aiuto che avrebbe potuto impugnare dinanzi alla Corte o al Tribunale comunitari la decisione che lo obbliga alla restituzione, previa azione di recupero dello Stato membro, non può più contestare la validità della decisione in procedimenti dinanzi al giudice nazionale eccependo la legittimità della decisione.

Cosa dovrebbe fare il giudice nazionale se, comunque, riceve una richiesta di sospensione temporanea dei provvedimenti nazionali di esecuzione della decisione di recupero invocando la presunta illegittimità della decisione?

La Comunicazione risponde a tale quesito rinviando alla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia secondo la quale il giudice nazionale può ordinare la sospensione provvisoria di un provvedimento nazionale di esecuzione di una decisione di recupero solo in quattro circostanze:

- 1) se egli nutra gravi riserve sulla validità dell'atto comunitario e provveda a effettuare l'invio pregiudiziale ex articolo 234 del TCE ma solo nell'ipotesi in cui la Corte non sia già stata già deferita della questione di validità della decisione contestata;
- 2) se ricorrano gli estremi dell'urgenza in vista di un probabile danno grave e irreparabile per la parte ricorrente;

- 3) se il giudice tiene pienamente in conto gli interessi della Comunità;
- 4) se, nella valutazione di tutti i precedenti presupposti, il giudice nazionale rispetti le pronunce della Corte o del Tribunale di primo grado in ordine alla legittimità dell'atto comunitario o un'ordinanza in sede di procedimento sommario diretta alla concessione, sul piano comunitario, di provvedimenti provvisori analoghi.

Nelle pagine conclusive la Comunicazione, a proposito delle conseguenze della mancata esecuzione della decisione di recupero, ammonisce gli Stati membri circa la possibilità concessa alla Commissione di attivare congiuntamente due soluzioni entrambe di grande forza persuasiva: il procedimento di infrazione e l'applicazione del principio Deggendorf.

L'avvio del procedimento di infrazione in una controversia per mancato recupero di un aiuto illegale e incompatibile significa adire direttamente la Corte di giustizia ex art. 88 paragrafo 2. L'avvio della fase contenziosa deroga le norme relative alla procedura di infrazione perché consente alla Commissione di saltare l'intera fase di invio allo Stato interessato del parere motivato prima e, della lettera di messa in mora poi, prevista dall'art. 226 del Trattato CE. La ratio di tale deroga risiede nel presupposto che l'interlocuzione necessaria con lo Stato membro, reo di aver concesso un aiuto illegale e incompatibile, si sia compiuta nella fase preliminare all'adozione della decisione negativa che comporta l'obbligo di recupero.

Nel caso in cui il procedimento davanti alla Corte si concluda con una condanna dello Stato inadempiente (evento provabilissimo se non addirittura certo) e lo Stato perseveri nel disattendere in tutto o in parte l'obbligo di recupero, la Commissione può mettere in moto la procedura ex art. 228 paragrafo 2 del TCE. Stavolta, l'eventuale ricorso alla Corte di giustizia può avere effetti pesantissimi per le casse dello Stato.

Nella Comunicazione SEC(2005) 1658 del dicembre 2005 la Commissione europea ha aggiornato il metodo di calcolo delle sanzioni nonché i criteri ai quali la stessa deve ispirarsi affinché la sanzione garantisca l'effettiva applicazione del diritto comunitario.

La decisione circa l'irrogazione della sanzione spetta alla Corte di Giustizia, ai sensi dell'art. 228 del Trattato. Tuttavia, la Commissione ha il compito di proporre alla Corte l'irrogazione di una sanzione di importo determinato nell'ambito della procedura attraverso la quale l'esecutivo comunitario avvia l'iter ex art. 228 e adisce la Corte stessa.

Nella Comunicazione del dicembre 2005 la Commissione ha informato gli Stati membri che, a partire dal gennaio del 2006, nei suoi ricorsi alla Corte a norma dell'art. 228 del Trattato CE essa avrebbe incluso l'indicazione di una sanzione da articolarsi in:

- una penalità per giorno di ritardo successivo alla pronuncia della sentenza a norma dell'art. 228 del Trattato, nonché
- una somma forfetaria che sanzioni la continuazione dell'infrazione tra la prima sentenza (di constatazione dell'inadempimento) e la seconda sentenza a norma dell'art. 228 del Trattato.

La penalità che lo Stato membro dovrà pagare è costituita da una somma dovuta, in linea di massima, per ogni giorno di ritardo a decorrere dal giorno in cui la seconda sentenza della Corte viene notificata allo Stato membro in questione fino al giorno in cui

quest'ultimo pone fine all'infrazione⁷⁷ .

La somma forfetaria è l'importo che sicuramente dovrà essere corrisposto dallo Stato membro nel momento in cui la Commissione deciderà di adire la Corte di giustizia ex art. 228.

In questa eventualità, la Commissione proporrà alla Corte l'irrogazione di almeno una somma forfetaria minima fissa determinata per ogni Stato membro in funzione del fattore che tiene conto della capacità finanziaria dello Stato membro e che per l'Italia ammonta a 9,920 milioni di euro.

Da qualche anno, invece, la Commissione applica il così detto "principio Deggendorf"⁷⁸.

In applicazione di detta sentenza, la Commissione può ordinare allo Stato membro, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, del Regolamento 659/99, di sospendere il pagamento di un nuovo aiuto compatibile a un'impresa fintantoché non sia accertato che la stessa impresa ha rimborsato il precedente aiuto illegale e incompatibile.

Il nostro Paese, primo fra tutti i partners comunitari, ha adottato una apposita norma⁷⁹ che prevede che non possono beneficiare di aiuti di Stato coloro che hanno ricevuto e non rimborsato gli aiuti individuati come illegali e incompatibili dalla Commissione europea.

A questa norma ha fatto seguito un Decreto del Presidente del Consiglio del 23 maggio 2007⁸⁰ con il quale viene indicata la disciplina delle modalità applicative della dichiarazione prevista dall'articolo 1, comma 1223, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Il DPCM definisce, da un lato, quali sono state le decisioni di recupero in merito alle quali la Commissione europea ha chiesto l'applicazione del cosiddetto "impegno Deggendorf"⁸¹ e, dall'altro, gli schemi di dichiarazione utilizzabili come riferimento dalle varie amministrazioni per predisporre autonomamente i modelli di dichiarazione sostitutiva che le amministrazioni o gli enti responsabili acquisiscono, da ciascuna impresa destinataria della nuova agevolazione.

La norma, inoltre, prevede meccanismi di verifica e controllo per cui il soggetto che, secondo le norme e la giurisprudenza comunitaria, non ha diritto all'agevolazione, decade dai benefici eventualmente conseguiti ed è passibile di sanzioni pecuniarie e penali.

⁷⁷ In base agli importi ed ai coefficienti contenuti nella Comunicazione del 2005, la penalità giornaliera che lo Stato italiano si vedrebbe infliggere, in caso di adozione di sanzioni relativamente ai casi di aiuti illegali non ancora recuperati, sarebbe pari a 238.080 euro.

⁷⁸ Il principio Deggendorf è basato sulla sentenza della Corte di giustizia Cause T-244/93 e T-486/93, TWD Deggendorf contro Commissione, Racc. 1995, parte II, pag. 2265, punto 56. Nella sentenza pronunciata nella causa Deggendorf, il Tribunale di primo grado ha statuito che "quando la Commissione esamina la compatibilità di un aiuto con il mercato comune, essa deve prendere in considerazione tutti gli elementi pertinenti, ivi compresi eventualmente il contesto già esaminato in una decisione precedente nonché gli obblighi che tale decisione precedente ha potuto imporre ad uno Stato membro. Ne consegue che la Commissione era competente a prendere in considerazione, da un lato, l'eventuale effetto cumulato dai precedenti aiuti [...] e dei nuovi aiuti [...] e dall'altro, il fatto che gli aiuti [vecchi] dichiarati illegali [...] non erano stati restituiti".

⁷⁹ Articolo 1, comma 1223, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

⁸⁰ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, del 12 luglio 2007.

⁸¹ Per l'elenco degli aiuti in relazione ai quali la Commissione europea ha ordinato il recupero si veda l'art. 4 del DPCM.

È di tutta evidenza, però, che, nel quadro delle garanzie che gli Stati membri possono fornire all'obiettivo di una corretta e puntuale applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, la partita più delicata si giochi sul piano del maggiore e organico coinvolgimento dei giudici nazionali ai quali affidare competenze sostanziali in materia di aiuti di Stato, in particolare, nel campo del recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili.

Nello studio del 2004, cui si è fatto cenno in precedenza, fu fatto il punto sul ruolo esercitato dalle Corti nazionali nella tutela dei diritti dei concorrenti di beneficiari di aiuti erogati in violazione delle regole comunitarie.

Lo studio ha esaminato, inoltre, l'efficacia delle misure prese a livello nazionale per assicurare il rispetto dell'attuazione delle decisioni che della Commissione che ordinano il recupero degli aiuti incompatibili.

Lo studio, sebbene evidenzi il netto incremento nel numero dei casi collegati ad aiuti di Stato portati al giudizio di una Corte nazionale, sottolinea come non siano ancora sfruttate a pieno le potenzialità che le giurisdizioni nazionali possono esplicare nel campo del controllo sugli aiuti di Stato.

Le imprese concorrenti di imprese beneficiarie di aiuti illegali sono ancora molto timide rispetto alla possibilità di avviare un procedimento legale che ponga fine o impedisca l'erogazione del beneficio. Lo studio individua la principale ragione di questa debolezza del ricorso al giudice nazionale nella mancanza di una armonizzazione delle regole procedurali applicabili nei diversi Stati membri.

Il Piano d'azione, nel sottolineare che il ricorso da parte dei privati ai giudici nazionali potrebbe rafforzare la disciplina nel settore degli aiuti di Stato, fa cenno della possibilità di procedere a un aggiornamento della Comunicazione relativa alla cooperazione tra giudici nazionali e Commissione del 1995⁸² all'interno della quale prevedere una proposta di armonizzazione minima in tale settore.

Il 22 settembre del 2008 la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica sulla Comunicazione relativa all'applicazione della legislazione in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali.

La Comunicazione, che sostituisce quella del 1995, è un documento contenente linee guida per agevolare e incrementare il ricorso da parte dei privati ai giudici nazionali nell'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato.

Il documento della Commissione si struttura in due capitoli, uno relativo al ruolo dei giudici nazionali nell'applicazione della legislazione in materia di aiuti di Stato, l'altro alle modalità nelle quali si articola il sostegno della Commissione ai giudici nazionali.

Poiché anche la Corte di giustizia ha affermato che come la Commissione così pure i giudici nazionali possono trovarsi a dover interpretare la nozione di aiuto di Stato, il primo aspetto di cui la Comunicazione si occupa è proprio il problema lo stabilire da parte dei giudici e dei ricorrenti se la misura in causa sia o meno un aiuto di Stato.

In merito alla qualificazione di aiuto di Stato di determinate misure il giudice trova ampio conforto nelle discipline dettagliate adottate sino a oggi nonché nella mole considerevole di indicazioni frutto della prassi decisionale della Commissione, della giurisprudenza

⁸² G.U.C.E. C 312 del 23/11/1995, pag. 8.

za delle Corti e della dottrina che ne è scaturita.

In caso il dubbio persista, il giudice può richiedere il parere della Commissione e/o ricorrere all'estrema ratio del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ex articolo 234 del Trattato CE.

Appurata la qualificazione di aiuto della misura impugnata, il giudice valuterà il rispetto della clausola sospensiva di cui all'articolo 88.3 del Trattato CE⁸³. Anche in questo caso al giudice vengono in soccorso tutte quelle circostanze in cui all'aiuto può essere data esecuzione prima della decisione della Commissione: quando la misura rientra nel regolamento generale di esenzione per categoria⁸⁴, quando l'aiuto è concesso sulla base di un regime di aiuto già approvato dalla Commissione⁸⁵ o preesisteva al momento dell'ingresso del Paese nell'Unione europea.

Mai e poi mai potrà essere chiesto al giudice di pronunciarsi direttamente sulla compatibilità di una misura di aiuto perché, come ribadito nella Comunicazione, l'esame della compatibilità spetta esclusivamente alla Commissione.

Uno dei ruoli nei quali la Comunicazione vede più attivamente coinvolgibile il giudice è nella tutela dei diritti individuali delle parti lese da una violazione della clausola di sospensione. Tale rilievo deriva dalla parallela debolezza della Commissione quando si trova a dover proteggere i concorrenti e i terzi interessati da aiuti illegittimi.

Nei casi in cui la Commissione è chiamata a intervenire per valutare, oltre alla compatibilità della misura, anche le ragioni del mancato rispetto della clausola sospensiva, l'esecutivo comunitario molto difficilmente attiverà i poteri di sospensione o tanto meno di recupero provvisorio dell'aiuto erogato, di cui pure dispone ai sensi dell'articolo 11 del regolamento di procedura, forse proprio a causa dell'articolo 11⁸⁶.

83 Lo Stato non può dare esecuzione alle misure di aiuto prima della decisione della Commissione.

84 In questo caso al giudice è richiesto solo di verificare se siano soddisfatte tutte le condizioni stabilite dal Regolamento n. 800/2008.

85 In questo caso il giudice deve solo verificare se siano soddisfatte tutte le condizioni stabilite nella decisione di autorizzazione adottata dalla Commissione.

86 Articolo 11 Regolamento n. 659/1999

Ingiunzione di sospendere o di recuperare a titolo provvisorio gli aiuti:

1. Dopo aver dato allo Stato membro interessato l'opportunità di presentare le proprie osservazioni, la Commissione può adottare una decisione, con la quale ordina a detto Stato membro di sospendere l'erogazione di ogni aiuto concesso illegalmente, fino a che non abbia deciso in merito alla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune (in seguito denominata «ingiunzione di sospensione»).

2. Dopo aver dato allo Stato membro interessato l'opportunità di presentare le proprie osservazioni, la Commissione può adottare una decisione, con la quale ordina a detto Stato membro di recuperare a titolo provvisorio ogni aiuto concesso illegalmente, fino a che non abbia deciso in merito alla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune (in seguito denominata «ingiunzione di recupero»), se vengono rispettati i seguenti criteri:

- in base a una pratica consolidata non sussistono dubbi circa il carattere di aiuto della misura in questione;
- occorre affrontare una situazione di emergenza;
- esiste un grave rischio di danno consistente e irreparabile ad un concorrente.

Il recupero viene eseguito secondo la procedura di cui all'articolo 14, paragrafi 2 e 3. Dopo l'effettivo recupero dell'aiuto la Commissione adotta una decisione entro i termini applicabili agli aiuti notificati.

La Commissione può autorizzare lo Stato membro ad abbinare il recupero dell'aiuto alla corresponsione di un aiuto di emergenza all'impresa in questione.

Le disposizioni del presente paragrafo si applicano esclusivamente agli aiuti illegali erogati dopo l'entrata in vigore del presente regolamento.

Nel caso di aiuti erogati in violazione dell'art. 88. 3 del Trattato CE, i giudici nazionali sono tenuti a tutelare i diritti dei singoli lesi impedendo la continuazione del pagamento dell'aiuto illegale, ordinando il recupero integrale dell'aiuto, indipendentemente dalla sua compatibilità, nonché il risarcimento del danno ai concorrenti e ai terzi interessati. Il giudice nazionale in questi casi si fa preferire alla Commissione perché egli deve solo limitarsi a determinare se la misura costituisca aiuto di Stato e se a essa si applichi o meno la clausola sospensiva; una volta completata questa istruttoria il giudice ha l'obbligo di pronunciare la sentenza.

In queste circostanze il giudice deve poter quantificare l'importo dell'aiuto da recuperare comprensivo degli interessi dovuti per la durata dell'illegittimità. Nei casi più complessi il giudice può sempre chiedere l'assistenza della Commissione.

Nel calcolare gli interessi, il metodo utilizzato dal giudice non può essere meno rigoroso di quello fissato dal Regolamento di esecuzione n. 794/2004 all'art. 9⁸⁷.

I giudici nazionali possono anche essere chiamati a pronunciarsi su domande di risarcimento del danno causato a concorrenti del beneficiario o a terzi dall'aiuto di Stato illegittimo. Di solito tali ricorsi sono intentati nei confronti della Autorità pubblica che ha erogato l'aiuto; nulla esclude, però, la possibilità di reclamare i danni direttamente al beneficiario anche se per questi casi il diritto comunitario non offre una base giuridica sufficiente per tali ricorsi poiché l'articolo 88 paragrafo 3 del Trattato CE non impone alcun obbligo in capo al beneficiario.

I ricorsi delle parti lese avverso l'Autorità statale che eroga l'aiuto illegittimo integrano perfettamente tutti i requisiti per l'imputabilità dello Stato della violazione del diritto comunitario. Infatti, l'art. 88 par. 3 del Trattato CE conferisce diritti individuali la cui tutela spetta in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia, proprio ai giudici nazionali. Si può, altresì, definire sufficientemente grave la violazione del diritto comunitario da parte dello Stato che viola l'obbligo di rispettare la clausola sospensiva tanto più che l'Autorità nazionale non può invocare la non conoscenza dell'obbligo in parola.

Il terzo requisito, in base al quale la violazione del diritto comunitario deve aver causato in danno finanziario reale e certo al ricorrente, è variamente soddisfatto tenuto conto che, in base al diritto comunitario il danno può sussistere a prescindere se la violazione abbia causato al ricorrente un perdita patrimoniale o gli abbia impedito di migliorare la sua situazione.

La Comunicazione ricorda come i giudici nazionali, tenuto conto della loro capacità di agire con rapidità, siano tenuti ad adottare misure provvisorie se opportuno per la salvaguardia dei diritti dei singoli. La Comunicazione nota, ad esempio, come il potere del giudice nazionale di ordinare al beneficiario il recupero provvisorio dell'aiuto illegittimamente goduto (magari ricorrendo a forme di recupero dell'aiuto in un conto bloccato sino a quando non sia deciso il merito della controversia) è particolarmente efficace nei casi in cui il provvedimento dinanzi al giudice nazionale si svolge parallelamente all'indagine da parte della Commissione europea.

⁸⁷ Regolamento n. 794/04, nota 51. L'articolo 9 così come modificato dal Regolamento n. 271/2008 recita a proposito del calcolo degli interessi: "Gli interessi, dovranno essere calcolati su base composta ed il tasso di interesse applicabile non può essere inferiore al tasso di riferimento".

Un ambito nel quale i giudici nazionali sono chiamati più di frequente a esprimersi nel campo degli aiuti di Stato è nei ricorsi per annullamento di un ordine nazionale di recupero e, anche se in misura molto minore, nei ricorso per ottenere il risarcimento dei danni causati dalla mancata esecuzione di una decisione di recupero della Commissione.

Detto che l'esito positivo di una domanda di risarcimento dei danni causati dalla mancata esecuzione di una decisione di recupero dipende dalla capacità del ricorrente di dimostrare che la perdita subita è una conseguenza diretta del recupero tardivo, la Comunicazione si sofferma sugli atti di impugnazione di un ordine nazionale di recupero: si tratta di un evento molto ricorrente che la Comunicazione del 2007 sul recupero degli aiuti illegali già affronta.

Come abbiamo visto in precedenza occupandoci di quella Comunicazione, la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia ammette la sospensione provvisoria di un provvedimento nazionale di esecuzione di una decisione di recupero solo in tre specifici casi che ritroviamo ribaditi tal quali anche nel contesto di questa Comunicazione:

- 1) il giudice nutre gravi riserve sulla validità dell'atto comunitario e provveda a effettuare l'invio pregiudiziale ex articolo 234 del TCE ma solo nell'ipotesi in cui la Corte non sia già stata già deferita della questione di validità della decisione contestata;
- 2) ricorrono gli estremi dell'urgenza in vista di un probabile danno grave ed irreparabile per la parte ricorrente;
- 3) il giudice tiene pienamente in conto gli interessi della Comunità.

Nella valutazione di tutti i precedenti presupposti, il giudice nazionale deve rispettare le pronunce della Corte o del Tribunale di primo grado in ordine alla legittimità della decisione o un'ordinanza diretta alla Commissione, sul piano comunitario, di provvedimenti provvisori.

Se, in linea di principio, nelle due ipotesi di ricorso per annullamento e di ricorso per risarcimento al giudice viene chiesta l'applicazione delle modalità procedurali nazionali, queste, però, ricevono un temperamento sulla base dei principi generali del diritto comunitario. Così, le modalità procedurali nazionali che si applicano alle domande di risarcimento danni non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna mentre alle modalità procedurali interne viene chiesto di non essere strutturate in modo da rendere nei fatti impossibile o molto difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento comunitario.

Anche alla legittimazione ad agire di norma si applicano le regole nazionali. Tuttavia, a garanzia della effettiva tutela giurisdizionale, le norme nazionali non possono limitare la legittimazione ad agire ai soli concorrenti del beneficiario dell'aiuto ma devono garantire anche l'interesse giuridico dei terzi non lesi dalla distorsione della concorrenza ad adire un giudice nazionale.

La Comunicazione propone un efficace esemplificazione di legittimazione ad agire riferita a terzi non lesi dalla distorsione della concorrenza ma, nonostante ciò, legittimati a ricorrere al giudice. Viene fatto riferimento agli aiuti di Stato illegittimi concessi in forma di detassazione. Non è improbabile che, oltre al soggetto concorrente che non gode della medesima detassazione, anche il contribuente terzo chiamato a pagare un'impo-

sta i cui proventi vadano a foraggiare direttamente l'aiuto di Stato illegittimo, abbia un interesse giuridico a ricorrere avverso il presupposto normativo illegittimo che ha dato luogo a quella tassazione.

La Comunicazione chiude il cerchio delle sue argomentazioni richiamando il dovere di leale collaborazione che grava su Commissione e Stati membri per la corretta attuazione del diritto comunitario. In ossequio all'articolo 10 del Trattato CE, quindi, la Commissione deve assistere i giudici nazionali chiamati ad applicare il diritto comunitario in vista della loro decisione su una causa pendente e, viceversa, questi ultimi sono tenuti a fornire la necessaria assistenza quando è la Commissione a richiederla.

Ma che tipo di informazioni può chiedere un giudice nazionale alla Commissione?

Naturalmente informazioni concernenti un procedimento pendente dinanzi alla Commissione. In particolare, se:

- un procedimento relativo a una determinata misura di aiuto è ancora pendente in Commissione;
- una determinata misura di aiuto sia stata notificata ai sensi dell'art. 88 par. 3 del TCE;
- per quella misura sia stata avviata una procedura di indagine formale;
- relativamente a quella misura, sia stata adottata una decisione;
- in assenza di decisione, si sia in grado di chiarire quando presumibilmente la decisione sarà adottata;
- una determinata misura sia o meno aiuto di Stato o soddisfi un requisito del regolamento generale di esenzione;
- esistono le circostanze che impediscano al giudice nazionale di ordinare il recupero di un aiuto illegale e incompatibile e, nell'affermativa, quale sia il metodo più idoneo per il calcolo degli interessi e il tasso di interessi da applicare.

Può, inoltre, essere richiesta tutta la documentazione (decisioni, dati fattuali, statistiche, studi di mercato e analisi economiche) che non sia reperibile sul sito web della Commissione.

Il dovere di leale collaborazione impone alla Commissione di trasmettere anche le informazioni protette dal segreto d'ufficio. In questi casi sarà sufficiente che il giudice nazionale sia in grado di prendere l'impegno ad assicurare la protezione delle informazioni riservate. In mancanza di tale impegno l'obbligo della Commissione decade.

Resta impregiudicata la possibilità per il giudice nazionale di chiedere alla Corte di giustizia una pronuncia sulle medesime questioni in via pregiudiziale. Del resto, a differenza dell'interpretazione del diritto comunitario da parte delle corti comunitarie, il parere della Commissione non è giuridicamente vincolante per i giudici nazionali.

2.5 I procedimenti di recupero: il D.L. 8 aprile 2008, n. 59

Nella trattazione relativa alle Comunicazioni della Commissione europea del novembre 2007 e del settembre 2008 abbiamo fatto cenno alla circostanza che per la maggior parte dell'esiguo numero dei casi nei quali i giudici nazionali sono chiamati a esamina-

re questioni inerenti gli aiuti di Stato si tratta di ricorsi per annullamento di un ordine nazionale di recupero.

In Italia, le operazioni di recupero alle quali le Amministrazioni sono tenute per adempiere a seguito di decisioni della Commissione sono sempre state particolarmente complesse e lunghe e, fino a oggi, non hanno mai portato a un completo recupero degli aiuti illegali e incompatibili contestati negli anni dalla Commissione europea.

Senza voler entrare nel merito delle ragioni che determinano questa situazione di sostanziale inottemperamento delle regole comunitarie che ha condotto all'aggravamento di alcune delle procedure di infrazione in corso fino all'anticamera del secondo deferimento in Corte ai sensi dell'art. 228 del TCE, non v'è dubbio che tra i motivi del rallentamento delle procedure di recupero vi sia l'adozione da parte dei competenti organi giurisdizionali nazionali di ordinanze di sospensione dei procedimenti, a seguito dei ricorsi presentati dai destinatari degli ordini di recupero degli aiuti.

Come detto, la situazione di stallo che si viene a creare in questi casi rischia di vanificare il lavoro compiuto dalle Amministrazioni pubbliche competenti al recupero, mettendo lo Stato dinanzi al concreto e immediato rischio di sanzioni che, come abbiamo in precedenza visto, sono pesantissime per le casse dello Stato.

Lo Stato Italiano, pertanto, ha deciso di correre ai ripari adottando una serie di disposizioni urgenti per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia derivanti da obblighi di recupero di aiuti scaturenti da decisioni della Commissione europea.

Con gli articoli 1 e 2 del D.L. 8 aprile 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della Legge 6 giugno 2008, n. 101, si è inteso agevolare i procedimenti di recupero sospesi dinanzi ai competenti organi giurisdizionali e, in via più generale conformare il diritto processuale nazionale, applicabile anche in futuro ai casi di recupero di aiuti di Stato in attuazione di decisioni della Commissione europea, ai requisiti di immediatezza ed effettività previsti dal diritto comunitario.

Si tratta di un intervento legislativo che, pur tenendo conto delle specificità del processo civile e di quello tributario, disciplina in maniera del tutto analoga i presupposti per la concessione di provvedimenti cautelari di sospensione dell'efficacia esecutiva degli atti adottati dalle Autorità nazionali per eseguire una decisione di recupero della Commissione europea.

L'art. 1 riguarda i procedimenti nazionali davanti agli organi di giustizia civile mentre l'art. 2 modifica il decreto legislativo 31/12/1992 n. 546 sul processo tributario.

In applicazione della nuova norma sarà consentito al giudice di sospendere cautelatamente l'efficacia di un titolo amministrativo o giudiziale di pagamento, conseguente a una decisione di recupero, solo se il giudice, con i dati di cui è in possesso, individua una grave illegittimità della decisione della Commissione ovvero constati l'errore evidente della persona destinataria dell'obbligo di restituzione o dell'ammontare della somma da recuperare. Cumulativamente a dette condizioni dovrà anche essere verificato da parte del giudice il *periculum in mora*.

Al verificarsi di tali condizioni il giudice provvede alla sospensione del giudizio ed all'immediato rinvio pregiudiziale della questione alla Corte di Giustizia con richiesta di trattazione d'urgenza.

In accoglimento dei principi comunitari scaturiti dalla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, non sarà concessa la sospensione per motivi di legittimità della decisione se il ricorrente, pur avendone facoltà, non abbia provveduto a impugnare la decisione della Commissione ai sensi dell'articolo 230 del Trattato CE⁸⁸ ovvero, avendo proposto impugnazione di fronte alle Corti comunitarie, non abbia chiesto la sospensione dell'efficacia della decisione oppure, pur avendone fatto richiesta, se la sia vista respingere dal giudice comunitario.

Il comma 3 intende comprimere al massimo i tempi del processo per consentire di arrivare a una rapida definizione nel merito delle controversie. Viene, infatti, stabilito che, ad eccezione dei casi in cui sia stato disposto il rinvio pregiudiziale, insieme all'accoglimento dell'istanza di sospensione, il giudice stabilisca la data dell'udienza di trattazione nel merito entro 30 giorni dall'emanazione del provvedimento di sospensione mentre entro i 60 giorni successivi la causa deve essere decisa. Il provvedimento di sospensione cessa di avere effetto alla scadenza dei 90 giorni dalla sua adozione, salvo riconferma da parte del giudice per non più di 60 giorni.

Sempre nell'ottica di accelerare l'iter processuale, il comma 4 dell'articolo 1 prevede l'applicazione al giudizio di merito del rito di cui alla legge n. 689/1981, che, per quanto compatibili, concentra tale giudizio in un'unica udienza.

Infine, il comma 5 dispone l'applicazione di questa nuova disciplina anche ai giudizi pendenti alla data di entrata in vigore del decreto 59/2008.

L'articolo 2 traspone la stessa disciplina che abbiamo appena descritto nel decreto legislativo 546/1992. Dopo l'articolo 47, che regola la sospensione dell'atto impugnato nell'ambito delle disposizioni processuali tributarie, viene inserito un nuovo 47 *bis* che riordina i poteri del giudice tributario nei casi di sospensione di atti volti al recupero di aiuti di Stato e di definizione delle relative controversie.

⁸⁸ Articolo 230 del TCE:

La Corte di giustizia esercita un controllo di legittimità sugli atti adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della BCE che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi.

A tal fine, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del presente trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione.

La Corte di giustizia è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che la Corte dei conti e la BCE propongono per salvaguardare le proprie prerogative.

Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle stesse condizioni, un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente.

I ricorsi previsti dal presente articolo devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza.

CAPITOLO 3

LA NORMATIVA SUGLI AIUTI DI STATO IN AGRICOLTURA

di Stefania Luzzi Conti e Gianluca Cicchiello *

3.1 Premessa

L'esperienza maturata nel corso degli ultimi anni e i cambiamenti dello scenario economico europeo hanno indotto la Commissione a pubblicare, a giugno 2005, il Piano di Azione nel settore degli aiuti di Stato, dando avvio alla consultazione pubblica. Nel Piano sono delineati i principi guida della profonda riforma delle regole sugli aiuti di Stato, che sarà attuata nell'arco dei prossimi cinque anni. Nella proposta della Commissione è evidente l'intenzione di procedere verso una maggiore coerenza e uniformità della normativa in materia, ma anche la modalità con cui la Commissione intende utilizzare le norme del Trattato CE in materia di aiuti di Stato per incoraggiare gli Stati membri a contribuire alla strategia per la crescita e l'occupazione (Strategia di Lisbona), riducendo il livello complessivo degli aiuti e concentrandoli sul miglioramento della competitività dell'industria europea, sulla creazione di posti di lavoro duraturi, sulla coesione sociale e regionale e sul miglioramento dei servizi pubblici.

Parte della normativa approvata dalla Commissione investe direttamente il settore agricolo e risponde all'esigenza di garantire la massima coerenza tra gli interventi di sviluppo rurale e la normativa sugli aiuti di Stato in agricoltura, nell'ottica di semplificazione perseguita da diversi anni a livello comunitario.

Più in generale va detto che le norme sugli aiuti di Stato nel settore agricolo seguono tre direttrici fondamentali. Esse obbediscono in primo luogo ai principi generali della politica di concorrenza. In secondo luogo, devono essere coerenti con la politica agricola comune e le politiche di sviluppo rurale della Comunità. Infine, devono essere compatibili con gli obblighi della Comunità sul piano internazionale, in particolare con l'accordo OMC sull'agricoltura⁸⁹.

3.2 Che cos'è un aiuto di Stato

La disciplina sugli aiuti di Stato, contenuta negli articoli 87 e 88 del Trattato CE, non dà una definizione di "aiuto": essa è stata elaborata dalla pratica della Commissione e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

La sua definizione può essere quindi desunta, in costanza giurisprudenziale, da diverse sentenze della Corte di Giustizia della Comunità europea in base alle quali va considerato aiuto "ogni intervento attuato mediante risorse statali che, sotto diverse forme,

* Par. 3.1, 3.2 e 3.6 di Stefania Luzzi Conti, par. 3.3, 3.4 e 3.5 di Gianluca Cicchiello.

⁸⁹ L'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio è composto da diversi allegati contenenti gli accordi dell'OMC. L'allegato 1A contiene gli accordi multilaterali sugli scambi di merci; si tratta, tra gli altri, anche dell'accordo sull'agricoltura.

*tende ad alleviare gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa con un vantaggio per quest'ultima che non si sarebbe altrimenti realizzato*⁹⁰.

L'articolo 87, paragrafo 1, del Trattato CE stabilisce i criteri per individuare l'eventuale incompatibilità dei "provvedimenti pubblici" con il mercato comune, distinguendo gli interventi dello Stato in funzione dei loro effetti.

Più specificatamente, rientrano nel campo di applicazione del suddetto articolo gli aiuti che (a) sono concessi dallo Stato o mediante risorse statali, (b) conferiscono un vantaggio economico al beneficiario, (c) sono concessi in modo selettivo a favore di "talune imprese" o "talune produzioni", falsando così la concorrenza, e (d) incidono sugli scambi tra gli Stati membri.

La forma in cui viene concesso un aiuto (sovvenzioni, abbuoni di interesse, sgravi fiscali, garanzie sui prestiti, ecc.) non è rilevante ai fini dell'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1.

I criteri sopradetti, che definiscono un aiuto di Stato, evidenziano come il campo di applicazione delle norme comunitarie sia davvero ampio. Molte delle azioni finanziate nell'ambito delle politiche per lo sviluppo del settore agricolo corrispondono ai criteri sopra elencati e rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1.

Tuttavia, il principio di incompatibilità non è assoluto; la stessa norma prevede, infatti, che siano ammesse due specifiche categorie di aiuti: gli aiuti compatibili *ipso iure* con il mercato comune e quelli ammessi alla discrezionalità della Commissione.

Gli aiuti ammessi *ipso iure* sono quelli destinati a ovviare ai danni arrecati da catastrofi naturali, quelli a carattere sociale, concessi ai singoli consumatori, infine, quelli destinati ad alcune aree della Repubblica Federale Tedesca, necessari a compensare gli svantaggi economici provocati dalla divisione della Germania (articolo 87, paragrafo 2).

Gli aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato comune e che necessitano del preventivo controllo da parte della Commissione sono quelli destinati a:

- favorire lo sviluppo di regioni con tenore di vita anormalmente basso o a elevata disoccupazione (art. 87, 3a);
- promuovere lo sviluppo di un importante progetto di interesse europeo o a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro (art. 87, 3b);
- agevolare lo sviluppo di alcuni settori di attività o di alcune Regioni purché non in contrasto con gli interesse del mercato comune (art. 87, 3c);
- favorire la cultura e la conservazione del patrimonio (art. 87, 3d).

Possono, infine, essere compatibili altre categorie di aiuti determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. Quindi, in base all'articolo 87, paragrafo 3, lettera e) il Consiglio può dichiarare compatibili "categorie di aiuti", cioè sistemi generali di interventi.

In generale, la politica degli aiuti di Stato, anche quella applicata al settore agricolo, si fonda su un sistema di controllo preventivo che consente alla Commissione di determinare se gli aiuti che gli Stati membri intendono erogare possono beneficiare o meno

⁹⁰ Sentenze della Corte di Giustizia del 23.02.1961 (causa 30/59), 02.07.1974 (causa 173/93), 15.03.1994 (causa 387/92).

delle deroghe di cui all'articolo 87, paragrafi 2 e 3. Se non rientrano in una delle deroghe previste dall'articolo 87, paragrafo 2 o se non possono essere autorizzati dalla Commissione in applicazione dell'articolo 87, paragrafo 3, gli aiuti sono considerati incompatibili con il mercato comune. Più nel dettaglio va precisato che la maggior parte delle deroghe di cui può beneficiare il settore agricolo è quella indicata all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), che riguarda gli "aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune regioni economiche".

3.3 Il primato del diritto comunitario sul diritto interno

Un'altra qualità delle norme comunitarie è il *primato* o la *prevalenza* sulle norme interne con esse contrastanti, sia precedenti che successive e quale ne sia il rango, all'occorrenza anche costituzionale. La conseguenza della prevalenza della norma comunitaria è che la norma interna con essa contrastante non può essere applicata ma deve essere disapplicata.

Il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di dare al singolo la tutela che quel diritto gli attribuisce, disapplicando di conseguenza la norma interna configgente, sia anteriore che successiva a quella comunitaria.

Il Trattato (pronuncia Van Gend Loos) ha istituito un ordinamento giuridico proprio, integrato con quelli nazionali, il giudice comunitario ne ha dedotto che gli Stati membri non potrebbero opporre al Trattato leggi interne successive, senza con questo far venir meno la necessaria uniformità ed efficacia del diritto comunitario in tutta la Comunità, nonché il senso della portata e degli effetti attribuiti dall'art. 249 al regolamento. Quindi una normativa nazionale incompatibile con il diritto comunitario è del tutto priva di efficacia anche se successiva; il diritto comunitario prevale in virtù di una forza propria secondo una visione monista del rapporto tra norme comunitarie e diritto interno. L'effetto diretto e il primato sono elementi intrinseci alle norme in quanto necessari a soddisfare l'esigenza fondamentale di uniformità di applicazione e di efficacia all'interno della Comunità.

I due ordinamenti sono distinti e tra loro autonomi anche se coordinati, in quanto in forza dell'art. 11 della Costituzione sono state trasferite alle istituzioni comunitarie le competenze relative a determinate materie. L'autonomia importa, da un lato, che la norma comunitaria provvista del requisito dell'immediata applicabilità impedisce a quella nazionale contrastante di venire in rilievo per la disciplina del rapporto da parte del giudice; dall'altro, che la norma nazionale configgente non è né nulla né invalida, ma solo inapplicabile al rapporto controverso. Ne consegue che la norma comunitaria provvista di effetto diretto va applicata immediatamente dal giudice in luogo della norma nazionale configgente, senza bisogno di ricorrere al giudizio di costituzionalità. L'effetto diretto della norma comunitaria rende inammissibile la questione di legittimità costituzionale della norma nazionale configgente. La Corte costituzionale ha lasciato che non si sottraggano alla sua verifica due ipotesi: quella di un eventuale conflitto con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e con i diritti inalienabili della persona umana. Una norma interna che sia di ostacolo alla protezione giurisdizionale effettiva di un diritto che il singolo vanta in forza del diritto comunitario deve essere disapplicata dal giudice nazionale; né ha importanza che la norma interna compatibile sia anteriore o

posteriore a quella comunitaria.

3.4 La natura del rapporto tra diritto comunitario e diritto italiano

Il rapporto tra il diritto comunitario e il diritto interno viene regolato e instaurato a mezzo degli strumenti costituzionali di adattamento e di attuazione degli Stati membri. La ricostruzione dell'efficacia del diritto comunitario all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali come il frutto di una forza propria del diritto comunitario è formula di auspicio: che la norma comunitaria produca i suoi effetti o che vengano prodotti da meccanismi di adattamento nazionali è uguale. L'importante è che la norma produca i suoi effetti nel modo e nei tempi da essa voluti. Dalla sentenza *Simmenthal* il giudice nazionale è tenuto a disapplicare le norme nazionali posteriori incompatibili.

Non ci può essere una forza propria del diritto comunitario riguardo ai rapporti con il diritto interno in quanto:

- qualunque integrazione del Trattato richiede normali procedure costituzionali di adattamento da parte degli Stati;
- le competenze comunitarie sono quelle attribuite dagli Stati membri con il Trattato e non altre;
- l'operatività delle norme comunitarie che non sono provviste di effetto diretto è condizionata nei tempi e nei modi dai meccanismi di adeguamento predisposti dai sistemi costituzionali interni;
- la norma interna in contrasto con una comunitaria non è nulla ma deve quando sia necessario essere abrogata dagli Stati; la disapplicazione rileva solo in caso di contrasto con una norma provvista dell'effetto diretto mentre nel caso di contrasto con una norma priva di effetto diretto la regola nazionale ha intatto il proprio valore e spiega la sua efficacia, tanto da dover essere rimossa attraverso un procedimento di controllo di legittimità costituzionale.

3.5 Le norme comunitarie e il diritto comunitario derivato

Le norme primarie del sistema giuridico comunitario sono quelle convenzionali, contenute nei trattati istitutivi delle tre Comunità europee e in quegli accordi internazionali che successivamente sono stati stipulati per modificare e integrare i primi. Sullo stesso piano vanno considerati gli atti posti in essere dal Consiglio ma oggetto di procedure costituzionali di adattamento nei singoli Stati membri. Queste norme vengono riferite alla nozione di Costituzione della Comunità. Queste norme regolano in via primaria la vita di relazione all'interno della Comunità. Le stesse norme attribuiscono a loro volta forza e portata normativa agli atti delle istituzioni comunitarie, che per ciò stesso, ponendosi al secondo livello del sistema, formano il diritto comunitario derivato.

Il sistema normativo comunitario comprende anche un insieme di atti giuridici adottati dalle istituzioni comunitarie, nei limiti delle competenze e con gli effetti che il Trattato sancisce. Si tratta di atti che vengono posti in essere attraverso procedimenti deliberativi che si svolgono e si esauriscono in modo del tutto indipendente da quelli nazionali. Sono atti destinati a incidere in modo rilevante sugli ordinamenti giuridici interni e sulle posizioni giuridiche dei singoli, talvolta senza che occorra un intervento formale del

legislatore e/o dell'amministrazione nazionale, altre volte imponendo all'uno e/o all'altra un'attività normativa allo scopo di riversare sui singoli gli impegni sottoscritti a livello comunitario o di precisare o integrare obbligazioni solo delineate dall'atto comunitario ma lasciate alla discrezionalità degli Stati membri quanto alla determinazione definitiva del suo contenuto. Questo è l'insieme degli atti definito come diritto comunitario derivato, (comunitario quindi estranea ai procedimenti nazionali, la forza derivata dai trattati istitutivi, in applicazione dei quali gli atti comunitari vengono adottati). Ed è il caso di precisare che gli atti in questione non possono avere l'effetto di restringere o modificare la portata di una norma del Trattato o della giurisprudenza relativa a quella stessa norma. L'art. 249 sancisce la tipologia degli atti a mezzo dei quali le istituzioni comunitarie esercitano le competenze loro attribuite: regolamenti, decisioni e direttive, raccomandazioni e pareri. Questi atti sono posti in essere dal Consiglio e dalla Commissione, o dal Parlamento europeo congiuntamente con il Consiglio, secondo la procedure di codecisione (art. 251).

Tra gli atti vincolanti emerge il regolamento che nel sistema giuridico comunitario rappresenta l'equivalente della legge negli ordinamenti statali. Al pari della legge, il regolamento ha portata generale, nel senso che si rivolge a soggetti non determinati e limitati, ma considerati astrattamente, e investe situazioni oggettive. Il regolamento è applicabile a categorie di destinatari determinate astrattamente e nel loro insieme. La portata generale del regolamento è sottoposta alla verifica della Corte di giustizia sotto il profilo della sua impugnabilità da parte dei singoli, visto che possono impugnare solo quegli atti che li riguardino direttamente e individualmente, cioè gli atti che non abbiano portata generale.

Il regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi, ciò vuol dire che i suoi destinatari sono tenuti a dare applicazione completa e integrale alle norme regolamentari, con conseguente illegittimità di una sua applicazione parziale da parte di uno Stato. La generale obbligatorietà del regolamento non comporta che le norme disegnino sempre una disciplina completa e autosufficiente, anzi il regolamento delega un'altra istituzione o uno Stato a integrare uno o più precetti generali con precise modalità di applicazione.

Il regolamento è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri; deve essere pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee. Il regolamento entra in vigore alla data che esso stesso prevede o dopo venti giorni la pubblicazione.

La *decisione* è atto obbligatorio in tutti i suoi elementi ma si differenzia dal regolamento per avere destinatari specificamente designati ed essere priva di quella portata generale e astratta che è tipica degli atti legislativi. La decisione corrisponde all'atto amministrativo dei sistemi giuridici nazionali in quanto rappresenta lo strumento utilizzato dalle istituzioni quando sono chiamate ad applicare il diritto comunitario a singole fattispecie. La portata individuale dell'atto non pone problema quanto alla sua impugnabilità da parte dei singoli destinatari. La decisione può essere adottata dal Consiglio o dalla Commissione, ed è a tutti gli effetti un titolo esecutivo da far valere negli Stati membri attraverso le procedure nazionali rispettivamente utilizzabili. La decisione deve essere notificata ai destinatari e solo da tale momento produce i suoi effetti ed è ad essi opponibile, non è richiesta la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale.

La *direttiva* vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da rag-

giungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Anche la direttiva non ha portata generale ma vincola solo lo Stato che ne è destinatario e produce effetti obbligatori. L'elemento qualificante della direttiva è costituito dalla natura dell'obbligo imposto agli Stati. Essi sono, infatti, vincolati ad adottare tutte le misure necessarie per realizzare il risultato voluto dalla direttiva; è un obbligo cogente e investe tutti gli organi dello Stato, compresi gli organi giurisdizionali. La direttiva si limita a fissare un risultato da raggiungere, ponendosi soprattutto l'accento sulla discrezionalità lasciata agli Stati quanto al modo e agli strumenti per raggiungerlo. In pendenza del termine per l'attuazione della direttiva, l'obbligo dello Stato di realizzarne il risultato non è sanzionabile divenendo censurabile l'inadempimento solo alla scadenza. La Corte ha chiarito che sugli Stati grava un obbligo di *standstill* che è il tradizionale obbligo di buona fede, nel senso che devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva; pertanto neppure la discrezionalità quanto alla forma o ai mezzi è assoluta. Mentre è ormai chiaro che l'attuazione di una direttiva non richiede necessariamente una riproduzione testuale delle sue disposizioni in una norma ad hoc, altrettanto incontestabile è la necessità che comunque le misure di attuazione realizzino quanto prescritto dalla direttiva con efficacia cogente, indicandolo anche in modo specifico, affinché i destinatari dei diritti attribuiti dalla direttiva siano in grado di conoscerne la piena portata e di farli valere dinanzi ai giudici nazionali.

Le *direttive dettagliate* non lasciano spazio ad alternative quanto ai modi e ai tempi per realizzare il risultato da esse prescritto; la loro rilevanza si manifesta nell'impatto con gli ordinamenti nazionali e la sfera giuridica dei singoli, in quanto assumono la stessa portata e la stessa efficacia dei regolamenti. In dottrina è stata ipotizzata l'illegittimità della direttiva dettagliata a ragione della sua natura regolamentare. Della direttiva il legislatore comunitario si è avvalso come strumento di armonizzazione delle legislazioni nazionali, là dove il Trattato lo imponeva o quale frutto di una scelta delle istituzioni a vantaggio di un atto meno unificante rispetto al regolamento e più rispettoso delle peculiarità delle singole esperienze giuridiche nazionali. La pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee delle direttive adottate secondo la procedura di codecisione e di quelle indirizzate a tutti gli Stati membri, a conferma del loro più marcato carattere normativo.

Gli atti non vincolanti

L'art. 249 prefigura 2 tipi di atti non vincolanti: raccomandazioni e pareri. Ogni istituzione può adottare tali atti. La Commissione formula questi atti nei settori definiti del Trattato, sia quando questo espressamente lo preveda, sia quando la stessa istituzione lo ritenga necessario.

Le raccomandazioni sono dirette agli Stati membri, e contengono l'invito a conformarsi ad un certo comportamento; i pareri costituiscono l'atto con cui le stesse istituzioni o altri organi comunitari fanno conoscere il loro punto di vista su di una determinata materia.

Oltre agli atti dell'art. 249 del Trattato CE gli stessi trattati prevedono atti diversi concernenti ipotesi specifiche e per lo più funzionali all'attività istituzionale:

- *i regolamenti interni* delle istituzioni che hanno efficacia circoscritta ai rapporti interni alle istituzioni;
- *programmi generali*, per la soppressione delle restrizioni in materia di libertà di stabilimento e prestazione dei servizi;
- *la constatazione* dell'approvazione del bilancio;
- *atti preparatori*, come le proposte della Commissione;
- *misure* adottate dal Consiglio in materia di visti, asilo, immigrazione ed altre pratiche connesse con la libera circolazione delle persone;
- *Decisioni sui generis*, atti vincolanti adottati dal Consiglio che hanno valenza generale; decisioni che autorizzano la Commissione a negoziare accordi, o che investono il funzionamento dell'organizzazione comunitaria;
- *Accordi interistituzionali* tra P. C. e Commissione;
- *Risoluzioni* del Consiglio rivestono importanza perché esplicitano il punto di vista dell'istituzione su questioni concernenti determinati settori di intervento comunitari;
- *Comunicazioni* della Commissione;
- *Orientamenti comunitari* che indicano le linee guida delle istituzioni su determinati argomenti ai quali gli Stati membri devono conformarsi nelle rispettive politiche nazionali.

3.6 La riforma degli aiuti di Stato in agricoltura

Il processo di riforma che ha investito in questi ultimi anni il settore agricolo nel suo complesso ha avuto come diretta conseguenza l'aggiornamento da parte della Commissione UE di tutte le norme applicabili agli aiuti di Stato.

Si è reso infatti indispensabile assicurare la coerenza tra la politica degli aiuti di Stato e quanto indicato nella politica agricola comune e nella politica per lo sviluppo rurale.

Da qui la revisione e l'aggiornamento di tutta una serie di discipline che saranno la base legislativa per i prossimi 7 anni per la gestione del pubblico intervento nel settore agricolo e che saranno da guida per le amministrazioni, ai diversi livelli di competenza, responsabili delle scelte strategiche di intervento.

Aiuti di Stato “de minimis”

Sino a oggi gli aiuti *de minimis* sono stati disciplinati da due regolamenti, uno generale (Reg. (CE) n. 69/2001)⁹¹ e uno specifico per il settore agricolo e per la pesca (Reg. (CE) n. 1860/2004)⁹². A seguito delle novità introdotte dalla riforma i due regolamenti sono stati rivisti: il regolamento generale ora regolerà anche le attività delle PMI attive nel settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli; il secondo

⁹¹ GU L 10 del 13.1.2001.

⁹² GU L 325 del del 28.10.2004.

continuerà a disciplinare gli aiuti al settore primario, mentre non regolerà più il settore della pesca, per il quale è in corso di definizione una specifica regolamentazione.

Il regolamento (CE) n. 1998/2006, che modifica il Reg. (CE) n. 69/2001, prevede l'esenzione degli aiuti di minore entità finanziaria dall'obbligo di notifica previsto dalle norme del Trattato CE sugli aiuti di Stato e raddoppia, innalzando a 200.000 euro in tre anni, la soglia degli aiuti *de minimis*.

Coerentemente con la scelta di fondo di equiparare le piccole e medie imprese di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli a quelle operanti in campo industriale, il nuovo regolamento *de minimis* sarà applicabile anche a tale settore di attività.

Il regolamento sul *de minimis* in agricoltura, n. 1535/2007 porta a 7.500 euro il massimale di aiuto ottenibile per beneficiario, per un periodo di tre anni.

Inoltre è stato portato allo 0,75%, rispetto allo 0,6%, proposto originariamente dalla Commissione, il valore della produzione agricola di ciascuno Stato membro, per commisurare il plafond nazionale degli importi degli aiuti *de minimis* concedibili.

Per l'Italia ciò significa che l'importo cumulativo massimo di tali aiuti concedibili alle imprese del settore della produzione agricola, sale a circa 320 milioni di euro, rispetto ai 130 previsti dal precedente regolamento (soglia 0,3%).

Il nuovo regime di aiuti, entrato in vigore il 1° gennaio 2008, riguarda solamente la produzione primaria.

Rispetto al regime vigente, è pertanto esclusa la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, i cui interventi confluiscono nella disciplina generale degli aiuti *de minimis*, prevista dal Reg. (CE) n. 1998 del 15 dicembre 2006.

Recentemente è stato inoltre dato il via libera della Conferenza Stato-Regioni sul riparto delle risorse complessivamente assegnate all'Italia per il triennio 2008/2010.

Si è concluso, pertanto, il percorso volto a definire un metodo di distribuzione del plafond nazionale tra le Regioni e Province Autonome, che permetterà alle amministrazioni regionali di attivare tutte le procedure necessarie a monitorare il non superamento della rispettiva quota assegnata.

Il plafond totale degli aiuti *de minimis* a disposizione delle imprese agricole italiane, operanti nel settore della produzione primaria, ammonta a circa 320 milioni di euro, distribuiti su di tre esercizi fiscali a partire dal 1° gennaio 2008, data di entrata in vigore del nuovo regolamento.

Dal momento che la maggior parte degli aiuti *de minimis* vengono gestiti a livello regionale, con l'approvazione del Decreto del Ministro, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano si aggiudicano il 75% dell'intero plafond, corrispondente a circa 240 milioni di euro, mentre il restante 25%, poco più di 80 milioni di euro, sarà gestito a livello nazionale.

Lo stesso provvedimento definisce, inoltre, l'importo assegnato a ciascuna Regione e Provincia Autonoma, calcolato sulla base dei seguenti indicatori correlati al periodo 2003-2005: la produzione lorda vendibile, il numero delle aziende, la superficie agricola utilizzata e la superficie forestale.

La riserva del 25% assegnata allo Stato potrà essere utilizzata in caso di avvenimenti

ricadenti su tutto il territorio nazionale e/o dalle Regioni e Province autonome per far fronte a eventuali ulteriori necessità eccedenti la quota loro assegnata, sulla base delle modalità che saranno definite con un successivo provvedimento da adottarsi d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Il regolamento (CE) n. 1535/2007 prescrive, inoltre, che qualunque intervento pubblico in agricoltura di importo limitato, non superiore a 7.500 euro, di fatto non costituisce aiuto di Stato. Nel recepire tale norma, quindi, il Decreto del Ministro fissa le regole di controllo per l'erogazione degli aiuti *de minimis*.

In proposito, il provvedimento precisa che l'aiuto può essere concesso solo previo accertamento che l'importo complessivo percepito dal beneficiario, durante i due esercizi fiscali precedenti e l'esercizio in corso, non superi il massimale di 7.500 euro, sia con riferimento al massimale degli aiuti concessi alla singola impresa sia con riguardo all'importo cumulativo.

Inoltre, la Commissione ha presentato un nuovo regolamento *de minimis* concernente la pesca. Secondo la nuova proposta il tetto degli aiuti *de minimis* è fissato a 30.000 euro per beneficiario su un arco di tre anni, a condizione che la cifra totale erogata non rappresenti più del 2,5% del valore della produzione annuale del settore a livello nazionale. In considerazione dell'elevato valore capitale delle imprese attive nel settore della pesca, la Commissione ha ritenuto che il tetto massimo di 3.000 euro fosse insufficiente. Il regolamento del 2004 rappresentava una sorta di sperimentazione da parte della Commissione, trattandosi della prima volta in cui gli aiuti *de minimis* si applicavano al settore. Alla luce dell'esperienza acquisita, quindi, è emersa l'esigenza di modificare le misure applicabili.

Il Regolamento di esenzione n. 1857/2006

La Commissione europea ha recentemente approvato il nuovo regolamento di esenzione (Reg. (CE) n. 1857/2006), relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nella produzione di prodotti agricoli, volto a semplificare la gestione degli aiuti di Stato nel settore agricolo e a rendere più rapida la procedura per la concessione dell'aiuto agli agricoltori, individuando alcune tipologie di aiuto di Stato per le quali non è previsto l'obbligo di notifica.

Come già detto, una delle principali modifiche della riforma sugli aiuti di Stato riguarda la separazione tra PMI attive nella produzione primaria e quelle attive nella trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli; da qui l'applicazione del regolamento di esenzione soltanto alla produzione primaria di prodotti agricoli.

In linea generale, tra gli aspetti qualificanti del nuovo regolamento di esenzione, sebbene, come anticipato, riduca il novero delle piccole e medie imprese beneficiarie, emerge chiaramente l'ampliamento del campo di applicazione della disciplina con l'inserimento degli indennizzi per danni da maltempo, epizootie e fitopatie e quelli destinati alla eliminazione di carcasse animali.

Resta, tuttavia, il punto critico di non contemplare la possibilità di concedere aiuti in esenzione per le imprese «intermedie» (meno di 750 dipendenti e/o un fatturato inferiore ai 200 milioni di euro), previste invece nello sviluppo rurale. La possibilità di concedere aiuti a tali imprese è quindi rimandata a quanto disciplinato dagli Orientamenti

comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale, con il conseguente obbligo di notifica previsto dall'art. 88, par. 3 del Trattato.

Sul piano delle novità introdotte a livello di categorie di aiuto, invece, particolare attenzione merita quella degli Investimenti nelle aziende agricole. Infatti, con il nuovo regolamento la Commissione fissa a 400.000 euro l'importo globale degli aiuti concessi per singola impresa, erogati su un qualsiasi periodo di tre esercizi e a 500.000 euro nel caso di un'impresa collocata in zona svantaggiata. Coerentemente con le disposizioni previste dal FEASR in tema di investimenti aziendali, l'intensità lorda dell'aiuto resta invariata: 50% degli investimenti ammissibili nelle zone svantaggiate e 40% in tutte le altre, portati al 60% e 50% in caso investimenti effettuati da giovani agricoltori entro cinque anni dall'insediamento.

Il nuovo regolamento generale di esenzione (GBER)

Il 6 agosto 2008 la Commissione ha adottato il nuovo regolamento generale di esenzione (n. 800/2008 della Commissione - General Block Exemption Regulation, Gber) che armonizza e consolida in un unico testo le norme precedentemente contenute in diversi regolamenti attraverso i quali gli Stati membri potevano concedere intere categorie di aiuti di Stato senza dover ricorrere alla notifica a Bruxelles.

Nell'ambito di tale processo di armonizzazione e consolidamento rientrano anche alcune delle regole sinora applicate al settore agricolo.

Con la pubblicazione del Gber continuano a tenersi separate le attività di produzione da quelle di trasformazione e commercializzazione, e conseguentemente tutta la normativa sino a oggi di riferimento per l'applicazione delle esenzioni a tale settore.

Il nuovo regolamento, proprio in considerazione delle normative speciali che si applicano al settore agricolo, prevede che alla produzione si applichi unicamente l'esenzione per: gli aiuti alla ricerca e allo sviluppo, gli aiuti sotto forma di capitale di rischio, gli aiuti alla formazione, gli aiuti per la tutela dell'ambiente e gli aiuti a favore dei lavoratori svantaggiati e disabili, purché queste categorie di aiuti non rientrino nel campo di applicazione del regolamento n. 1857/2006 della Commissione, ancora in vigore.

Il Gber si applica invece alla trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, proprio in virtù delle ormai consolidate analogie con la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti non agricoli.

Sono tre gli ambiti di applicazione al settore agricolo che presentano gli elementi di maggior rilievo.

Attività di ricerca e sviluppo riguardanti i prodotti elencati all'allegato I del trattato – In tale ambito, l'esenzione è applicabile purché siano rispettate le seguenti condizioni:

- a) gli aiuti siano di interesse di tutti gli operatori del particolare settore o sottosettore interessato;
- b) prima dell'inizio della ricerca, vengano pubblicate su internet informazioni relative allo svolgimento e alla finalità della stessa;
- c) tali informazioni comprendano una data approssimativa dei risultati attesi e l'indirizzo della loro pubblicazione su internet e venga inoltre precisato che i risulta-

ti saranno disponibili gratuitamente; d) i risultati della ricerca siano messi a disposizione su internet per un periodo di almeno cinque anni e siano pubblicati contestualmente a eventuali altre informazioni fornite a membri di organismi specifici.

Inoltre, gli aiuti dovranno essere concessi direttamente all'organismo o all'ente di ricerca e non dovranno comportare la concessione diretta di aiuti non connessi alla ricerca a favore di un'impresa di produzione, trasformazione o commercializzazione di prodotti agricoli, né fornire un sostegno in termini di prezzo ai produttori di detti prodotti.

L'intensità dell'aiuto può arrivare sino al 100 % dei seguenti costi ammissibili: spese di personale; costi della strumentazione e delle attrezzature utilizzate per il progetto di ricerca; costi di fabbricati (unicamente i costi di ammortamento corrispondenti alla durata del progetto di ricerca) e terreni utilizzati (solo i costi delle cessioni a condizioni commerciali o le spese di capitale effettivamente sostenute per il progetto di ricerca); costi della ricerca contrattuale, delle competenze tecniche e dei brevetti, acquisiti o ottenuti in licenza da fonti esterne a prezzi di mercato tramite una transazione effettuata alle normali condizioni di mercato e i costi dei servizi di consulenza e di servizi equivalenti utilizzati esclusivamente ai fini dell'attività di ricerca; spese generali supplementari direttamente imputabili al progetto di ricerca; altri costi d'esercizio, inclusi i costi dei materiali, delle forniture e di prodotti analoghi, direttamente imputabili all'attività di ricerca.

Gli aiuti alle attività di ricerca e sviluppo riguardanti i prodotti elencati all'allegato I del trattato che invece non soddisfano quanto sopraddetto potranno essere esentati dall'obbligo di notifica purché soddisfino le condizioni stabilite nella sezione «Aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione» del regolamento generale di esenzione.

Aiuti regionali agli investimenti e all'occupazione – Il Gber prevede che l'intensità massima di aiuto agli investimenti nel settore della trasformazione e della commercializzazione di prodotti agricoli possa essere così fissata: se il beneficiario è una Pmi, al 50% degli investimenti ammissibili nelle regioni che possono beneficiare di aiuti ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato e al 40% degli investimenti ammissibili in altre regioni che possono beneficiare di aiuti regionali, come stabilito nella carta nazionale degli aiuti a finalità regionale approvata per gli Stati membri interessati per il periodo 2007-2013; l'intensità dell'aiuto si dimezza, passando rispettivamente al 25% e al 20% degli investimenti ammissibili se il beneficiario è un'impresa intermedia (meno di 750 dipendenti e/o ha un fatturato inferiore a 200 milioni di euro).

Aiuti agli investimenti e all'occupazione in favore delle Pmi – Per questo capitolo il Gber prevede che per gli investimenti di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, l'intensità di aiuto non superi: il 75% degli investimenti ammissibili nelle regioni ultraperiferiche; il 65% degli investimenti ammissibili nelle isole minori del Mar Egeo ai sensi del regolamento n. 1405/2006 del Consiglio; il 50% degli investimenti ammissibili nelle regioni che possono beneficiare di aiuti ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato; il 40% degli investimenti ammissibili in tutte le altre regioni.

Il nuovo regolamento è entrato in vigore a fine agosto, 20 giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 214 del 9 agosto 2008, e sarà applicato sino al 31 dicembre 2013. I regolamenti n. 68/2001, n. 70/2001, n. 2204/2002 e n. 1628/2006 sono così abrogati e sostituiti dal nuovo regolamento.

Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo 2007-2013

Per quanto riguarda i nuovi Orientamenti per gli aiuti di Stato nel settore agricolo 2007-2013, approvati ai primi di dicembre 2006, la Commissione, nella sua stesura, ha tenuto conto di quanto definito dalla Strategia di Lisbona, soprattutto alla luce della richiesta di ridurre il numero degli aiuti in vigore e dell'esigenza di trasferire l'interesse da specifici settori e imprese a misure di sostegno orizzontale, come l'occupazione, lo sviluppo regionale, l'ambiente, la formazione e la ricerca.

Coerentemente con quanto previsto dalla riforma sugli aiuti Stato e degli sviluppi della politica agricola, i nuovi Orientamenti oltre a incorporare le semplificazioni inserite nel quadro della modifica del regolamento di esenzione n. 1/2004⁹³, riuniscono in un unico testo le precedenti discipline relative agli aiuti alla pubblicità e agli aiuti TSE (Encefalopatie Spongiformi Trasmissibili). Non saranno più compatibili, invece, gli aiuti per i prestiti a breve termine.

In relazione agli investimenti nel settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, i nuovi Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale fanno un chiaro riferimento agli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013⁹⁴, fissando l'intensità massima dell'aiuto, nel caso delle PMI, al 50% degli investimenti ammissibili nelle regioni di cui all'art. 87, par 3, lett. a) del Trattato ed al 40% degli investimenti ammissibili in altre regioni, in base alla mappa degli aiuti a finalità regionale approvata dagli Stati membri per il periodo 2007-2013. L'intensità dell'aiuto si dimezza (25% e 20%) se il beneficiario è un'impresa intermedia (meno di 750 dipendenti e/o un fatturato inferiore a 200 mio EUR).

Per coerenza con le regole previste dal FEASR in tema di trasformazione e commercializzazione, le imprese definite intermedie possono beneficiare di un aiuto fino al 20% degli investimenti ammissibili previsti dagli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013, seppur collocate in regioni non ammesse a beneficiare di aiuti a finalità regionale.

Rimangono escluse da tale possibilità le grandi imprese, per le quali sono autorizzati aiuti a patto che soddisfino tutte le condizioni degli Orientamenti e con i massimali stabiliti dalla mappa degli aiuti.

Tra le altre novità contenute negli Orientamenti non potranno essere concessi aiuti per impianti e opere per l'irrigazione, a meno che tali interventi permettano di ridurre di almeno il 25% il precedente consumo di acqua. Gli aiuti per l'acquisto dei terreni sono stati limitati al 10% del valore complessivo dell'investimento, mentre nei precedenti orientamenti era prevista la concessione di aiuti per l'acquisto di terreni al 100%. Per tale ragione e per venire incontro alle richieste soprattutto dell'Italia, sono stati prorogata sino al 31/12/2009 i regimi di aiuto esistenti che prevedevano l'acquisto di terreni.

Gli aiuti per l'acquisto di animali, piante, diritti di produzione non sono più contemplati, mentre riguardo a quelli per adattarsi ai nuovi standard ambientali, sarà fornita una definizione più chiara di standard "nuovamente introdotto", oltre a prevedere una graduale

⁹³ GU L 1 del 3.1.2004.

⁹⁴ GU C 54 del 4.3.2006.

riduzione dei tassi d'aiuto, al fine di incentivare gli Stati membri a effettuare una rapida implementazione.

Dal 2010 in poi gli aiuti volti a compensare le perdite per condizioni climatiche sfavorevoli saranno limitati agli agricoltori che hanno stipulato un'assicurazione. L'obiettivo, alla luce delle discussioni sulla migliore gestione dei rischi e delle crisi in agricoltura, è quello di incentivare la stipulazione di polizze assicurative nel settore.

Fra le nuove categorie di aiuti figurano gli aiuti volti al rispetto delle norme, gli aiuti «Natura 2000» e quelli connessi ai pagamenti previsti dalla Direttiva 2000/60/CE (politica in materia di acque), gli aiuti connessi alle esenzioni dalle accise previste dalla Direttiva 2003/96/CE (tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità) e quelli a favore del settore forestale.

CAPITOLO 4

GLI AIUTI DI STATO NELLA PAC

*di Stefania Luzzi Conti e Fabio Pierangeli
(un ringraziamento va a Roberta Sardone (INEA) per i preziosi consigli e suggerimenti
ad una precedente versione del lavoro)*

4.1 Gli aiuti di Stato nel primo pilastro della PAC

Il quadro giuridico di riferimento

Le disposizioni sugli aiuti concessi dagli Stati, previste agli articoli (ex) 87, 88 e 89 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), sono state dichiarate largamente applicabili nell'ambito delle organizzazioni comuni del mercato (OCM), previste all'interno della politica agricola comune (PAC). Infatti, in linea generale, la concessione di aiuti unilaterali da parte di un Paese viene considerata una pratica che potrebbe mettere a repentaglio il corretto funzionamento del Mercato unico.

Le norme sugli AdS nel settore agricolo devono rispondere a tre direttrici fondamentali: conformità ai principi della politica di concorrenza; coerenza con la politica agricola comune e le politiche di sviluppo rurale; compatibilità con gli obblighi della Comunità sul piano internazionale.

Tuttavia, in virtù della particolare natura delle attività agricole, esistono una serie di strumenti giuridici, relativi agli AdS, in vigore esclusivamente nel settore agricolo.

Diversamente da altri settori, infatti, va tenuto conto che le regole sulla concorrenza si applicano “alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli – compresi nell'allegato I del Trattato – soltanto nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio” (ex art. 36 TCE) e nei limiti in cui la loro applicazione non ostacoli il funzionamento delle organizzazioni nazionali dei mercati agricoli e non pregiudichi il raggiungimento degli obiettivi della politica agricola comune (previsti all'ex art.33 TCE).

L'autorità della Commissione in materia di controllo e vigilanza sugli AdS nel settore agricolo non deriva, quindi, direttamente dal TCE, ma dalle norme di diritto derivato (quali ad esempio i regolamenti) adottate dal Consiglio (in virtù dell'articolo 37 del TCE), ed è quindi soggetta a eventuali restrizioni stabilite dallo stesso⁹⁵; l'applicazione degli articoli sulla concessione degli AdS rimane così subordinata a quanto previsto nel regolamento pertinente⁹⁶. In altre parole e, focalizzando l'attenzione sul primo pilastro della PAC, anche quando uno Stato membro si richiami alle disposizioni degli articoli 87, 88 e 89, queste non prevalgono sulle disposizioni del regolamento relativo all'OCM e in nessun caso la Commissione può autorizzare un aiuto incompatibile con le disposizioni che disciplinano un'OCM o che perturberebbe il corretto funzionamento di quest'ultima.

* Par. 4.1, 4.2, 4.3 di Fabio Pierangeli, Par. 4.4 di Stefania Luzzi Conti.

⁹⁵ Orientamenti Comunitari per gli Aiuti di Stato nel Settore Agricolo e Forestale 2007-2013 (2006/C 319/01).

⁹⁶ Sentenza della Corte di giustizia europea nella causa 177/78, *Pigs and Bacon Commission/McCarren*, Racc. 1979, pag. 2161.

Negli stessi orientamenti comunitari per gli AdS nel settore agricolo e forestale (2007-2013), la Commissione, tenendo conto delle riforme della politica agricola e dello sviluppo rurale, ha inteso dettare una serie di disposizioni che, tra l'altro, guardano alla coerenza tra politica di controllo degli AdS e l'erogazione del sostegno nell'ambito della PAC e della politica di sviluppo rurale (3°considerando), e specificano quando un aiuto possa essere considerato compatibile con il mercato comune (per esempio, la presenza di una componente di incentivo o di una contropartita da parte del beneficiario) e quando incompatibili (come gli aiuti al funzionamento, intesi meramente a migliorare la situazione finanziaria dei produttori senza contribuire in alcun modo allo sviluppo del settore, gli aiuti concessi con effetto retroattivo o quelli per attività connesse all'esportazione). A ogni modo, tali orientamenti si applicano fatte salve eventuali deroghe specifiche stabilite dai trattati o dalla normativa comunitaria (2°considerando).

L'eccezionalità del settore agricolo emerge chiaramente anche nelle disposizioni contenute nel Regolamento (CE) n. 800/2008 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del TCE; il regolamento, infatti, in considerazione delle normative speciali che si applicano alla produzione primaria di prodotti agricoli, prevede unicamente l'esenzione per alcuni tipi di aiuti (quali ad esempio, ricerca e sviluppo, formazione, tutela dell'ambiente, ecc.), purché queste categorie non rientrino nel campo di applicazione del Regolamento (CE) n. 1857/2006, relativo all'applicazione degli stessi articoli del TCE a favore delle piccole e medie imprese attive nella produzione di prodotti agricoli.

Il Consiglio ha stabilito, infatti, una serie di limitazioni o deroghe all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato (AdS) per OCM, cui vanno aggiunte le eccezioni per un numero contenuto di prodotti non coperti da una OCM.

Prima di approfondire le opportunità di concessione di AdS nell'ambito del primo pilastro della PAC, va ancora una volta sottolineato come per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli sia stata operata un'armonizzazione delle norme in materie di AdS, in virtù delle analogie tra imprese attive in tali fasi e imprese non agricole⁹⁷: gli aiuti a favore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli, infatti, sono ammissibili in base alle norme sugli AdS (in particolare con l'articolo (ex) 87, paragrafi 2 o 3 del TCE) solo se compatibili con la concessione dei medesimi ad imprese non agricole.

Le opportunità nazionali

Le norme relative alla concessione degli AdS⁹⁸ si applicano, quindi, alla produzione e al commercio di gran parte dei prodotti agricoli. Come accennato precedentemente, però, in alcune circostanze sono state ammesse eccezioni relative ad alcuni prodotti non coperti da OCM, o specifiche limitazioni e deroghe in presenza di una OCM.

Chiaramente queste disposizioni hanno subito variazioni con il susseguirsi delle recen-

⁹⁷ *Orientamenti Comunitari per gli Aiuti di Stato nel Settore Agricole e Forestale 2007-2013 (2006/C 319/01).*

⁹⁸ *Non sono presi in considerazione in quel che segue gli aiuti alle piccole e medie imprese (Reg. (CE) n. 1857/2006) e gli aiuti de minimis Regolamento (CE) n.1535/2007 della Commissione.*

ti riforme della PAC (orientate al miglioramento della competitività dell'agricoltura europea, alla promozione di un'agricoltura sostenibile, alla sostenibilità interna ed esterna all'Unione e alla semplificazione), quali – per citare le più recenti – la Riforma Fischler (2003)⁹⁹, la semplificazione della PAC (2007)¹⁰⁰ e l'attuale *Health Check*, il cui compromesso finale è stato raggiunto a novembre 2008, del quale sono state recentemente pubblicate le versioni definitive dei regolamenti¹⁰¹.

Alcuni tipi di prodotti agricoli, compresi nell'allegato I del TCE, non sono disciplinati da un'OCM; si tratta, in particolare, di patate diverse da quelle da fecola, carni equine, caffè, aceti di alcole e sughero. In questi casi, in linea di principio non è possibile opporsi alla concessione unilaterale di aiuti, esistendo semplicemente l'obbligo per gli Stati membri di informare, con sufficiente anticipo, la Commissione, sui progetti volti a istituire o modificare aiuti, per consentirle di presentare le proprie osservazioni in merito (Reg. (CE) n. 1184/2006)¹⁰²; a ogni modo, come previsto negli orientamenti sugli AdS (2006/C 319/01), deve essere salvaguardato il principio del disaccoppiamento del sostegno, sancito dalla Riforma Fischler.

Dall'altro lato, sin da quando fu istituita la PAC, per gran parte dei prodotti agricoli fu istituita una OCM, retta da apposito regolamento di base. Tale struttura settoriale è stata sottoposta a un processo di profonda semplificazione; le disposizioni contenute nei regolamenti di base (le ventuno precedenti OCM, oltre una serie di altri regolamenti) sono state incorporate, di recente, in un unico quadro giuridico, che ha determinato la creazione di una organizzazione comune di mercato orizzontale, detta "OCM Unica" (Reg. (CE) n. 1234/2007)¹⁰³. In tale ambito, le norme sugli AdS sono state dichiarate applicabili, salvo disposizioni contrarie previste nei regolamenti precedentemente vigenti, tanto ai prodotti per i quali era stata istituita una OCM (contenuti nell'allegato I del regolamento)¹⁰⁴, che ad alcuni prodotti per i quali il Consiglio aveva adottato disposizioni senza istituire una organizzazione di mercato, ossia: alcole etilico di origine agricola, prodotti dell'apicoltura e bachi da seta (contenuti nell'allegato II del regolamento)¹⁰⁵.

Nelle versioni definitive dei regolamenti dell'*Health Check* sono chiarite ed armonizzate "le disposizioni sulla disapplicazione degli articoli 87, 88 e 89 del trattato": le disposizioni del regolamento che, in determinate circostanze, potrebbero rientrare nella

99 Regolamento (CE) n. 1782/2003.

100 Regolamento (CE) n. 1234/2007.

101 Regolamento (CE) n. 72/2009, che modifica – tra gli altri – il regolamento (CE) n. 1234/2007; regolamento (CE) n. 73/2009, che – oltre a modificare una serie di regolamenti – abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003.

102 Anche in caso di applicazione di tali eccezioni, la Commissione deve essere messa in grado di compilare un elenco degli aiuti di Stato esistenti, nuovi o proposti, in modo da rivolgere osservazioni pertinenti e raccomandare misure appropriate agli Stati membri.

103 Alcune parti di OCM soggette - in quel periodo - a riforme politiche non sono state incluse nel regolamento Unico. Si tratta in particolare dei settori degli ortofrutticoli, dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli e vitivinicolo.

104 Per quanto riguarda l'OCM vitivinicola, la efficacia delle norme sugli AdS va ricercata nel regolamento che ha riformato il settore (Reg. (CE) n. 479/2008).

105 Si tratta di prodotti di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettere da a) a k), e lettere da m) a u), e all'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento (Reg. (CE) n. 1234/2007).

nozione di AdS (articolo 87 par. 1 del TCE), sono escluse dall'applicazione della normativa stessa sugli AdS, poiché già presentano condizioni tali da evitare indebite distorsioni della concorrenza.

La tabella 4.1 mostra i settori in cui è prevista la possibilità per gli Stati membri di concedere aiuti unilaterali a livello di singolo settore produttivo. Va tenuto conto che il legislatore comunitario ha coniato formulazioni diverse (aiuti di Stato, aiuto nazionale, aiuto finanziario nazionale) con cui ha inteso riferirsi a misure di sostegno unilaterale, per le quali non si applicano le disposizioni sugli aiuti di Stato. Tali formulazioni vengono mantenute nella tabella, sebbene dalla normativa non sembri emergere la sussistenza di significative differenze tra le stesse.

Tab. 4.1 – Limitazioni o deroghe all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stati per settori

	Aiuti di Stato	Aiuto nazionale	Aiuto finanziario nazionale
Cereali			
Riso			
Foraggi essiccati			
Lino e canapa			
Sementi			
Carni ovi-caprine			
Carni bovine			
Lattiero caseari	x	x	
Tabacco greggio			
Olio di oliva			
Luppolo			
Zucchero	x		
Piante vive e floricoltura			
Uova			
Carni suine			
Pollame			
Banane			
Ortofrutta	x		x
<i>patate, fresche o refrigerate</i> x			
Ortofrutta trasformata			
Vino		x	
Alcole etilico di origine agricola			
Apicoltura		x	
Bachicoltura			
Frutta in guscio		x	
Colture energetiche		x	
Produzione di biomassa (su set aside)		X	
Assicurazione del raccolto *		x	
Fondi di mutualizzazione *		x	

* Introdotte con Health Check.

x presenza di un aiuto unilaterale, temporaneo o permanente.

X aiuto unilaterale soppresso

Fonte: regolamenti vari

Di seguito verranno presentati con maggiore dettaglio i tipi di aiuti unilaterali che possono essere autorizzati per specifici comparti.

4.2 Gli aiuti di Stato nelle politiche settoriali: un'analisi per OCM

Il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari – Il regolamento di base relativo al settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Reg. (CE) n. 1255/1999), prima, e il regolamento Unico, successivamente, prevedono la possibilità per Stati membri di concedere aiuti nazionali per la distribuzione di prodotti lattiero caseari agli allievi delle scuole. Questo può essere finanziato con un prelievo imposto al settore o tramite qualsiasi altro contributo del settore stesso (Art. 102 del Reg. (CE) n. 1234/2007). Si tratta di un aiuto che va a integrare il relativo aiuto comunitario che può essere concesso per un quantitativo massimo di 0,25 litri di equivalente latte per allievo e per giorno. Tale disposizione, ammessa allo scopo di incentivare il consumo di latte tra i giovani, è rimasta sostanzialmente invariata nell'*Health Check*, che ha provveduto invece a introdurre una nuova possibilità per la concessione di aiuti unilaterali.

Infatti, nel quadro della ristrutturazione che ha interessato il settore, la versione definitiva del regolamento dell'*Health Check* (Reg. CE n. 72/2009) introduce un ulteriore paragrafo all'articolo 182 (Disposizioni nazionali specifiche) del regolamento Unico. Con questa disposizione viene prevista la possibilità per gli Stati membri di concedere, fino al 31 marzo 2014 ed entro determinati limiti, un aiuto nazionale aggiuntivo, che andrà a sommarsi al sostegno comunitario concesso al settore lattiero-caseario per far fronte a svantaggi specifici a carico degli agricoltori, localizzati in zone vulnerabili dal punto di vista economico o sensibili sotto il profilo ambientale, o, per tipi di agricoltura vulnerabili dal punto di vista economico. In particolare, agli agricoltori del settore in questione potrà essere corrisposto un aiuto di Stato dell'importo totale annuo corrispondere al 55% del limite fissato documento nel regolamento (CE) n. 73/2009 dell'*Health Check* (Art. 69 par. 4 e 5) e pari cioè al 3,5% del plafond nazionale (allegato VIII dello stesso documento); tale limite può essere fissato al 6% del plafond nazionale qualora uno Stato abbia deciso di concedere aiuti alle vacche nutrici (ai sensi dell'articolo 69 Reg. (CE) n. 1782/2003), negli anni civili compresi tra il 2010 e il 2013, e non abbia opzionato per il disaccoppiamento parziale (articolo 68 par. 2 dello regolamento), applicando la trattenuta del 100% alla componente corrispondente al premio per vacca nutrice nell'ambito del massimale nazionale.

Il settore dello zucchero – A seguito della riforma dell'OCM, varata nel 2006 (INEA, 2006), il Reg. (CE) n. 318/2006 del Consiglio prevede (Art. 36), per tutti gli Stati membri che abbiano ridotto la propria quota di zucchero di oltre il 50% rispetto a quella fissata nel 2006¹⁰⁶ (tra cui l'Italia), la possibilità di accordare AdS temporanei, per tutta la durata della concessione dell'aiuto transitorio per i bieticoltori. Quest'ultimo può essere concesso per un periodo massimo di cinque anni consecutivi a decorrere dalla cam-

¹⁰⁶ Allegato III del Reg. (CE) n. 318/2006.

pagna di commercializzazione in cui è stata raggiunta la quota del 50% di riduzione, ma al più tardi entro la campagna di commercializzazione 2013/2014¹⁰⁷.

Per quanto riguarda l'aiuto temporaneo, generalmente l'importo complessivo viene stabilito dalla Commissione per tutti gli Stati interessati. Per l'Italia, invece, è fissato da regolamento e non può essere superiore agli 11euro per tonnellata di barbabietole da zucchero, per campagna di commercializzazione, ed è destinato ai bieticoltori e al trasporto delle barbabietole. Tale disposizione è stata mantenuta nel regolamento Unico all'articolo 182 paragrafo 3, in seno alle disposizioni nazionali specifiche.

Inoltre, tenendo conto della opportunità di promuovere attività alternative alla bieticoltura, alla coltivazione della canna da zucchero e alla produzione di zucchero nelle regioni interessate dal processo di ristrutturazione, il Regolamento (CE) n. 320/2006 prevede la possibilità per gli Stati membri di destinare una certa aliquota delle risorse del fondo di ristrutturazione (confluito nel Fondo Europeo Agricolo di Garanzia a partire dal 1 gennaio 2007) a misure di diversificazione¹⁰⁸. Tali misure, stabilite nell'ambito del piano di ristrutturazione nazionale, possono assumere la forma di misure identiche a quelle sostenute nell'ambito della politica di sviluppo rurale (Asse 1 e 3 del Regolamento (CE) n. 1698/2005).

Nel caso in cui i massimali previsti per gli interventi di diversificazione (sempre corrispondenti a misure dell'asse 1 e dell'asse 3) permettano la concessione di un aiuto alla diversificazione del 100%, lo Stato membro può contribuire almeno nella misura del 20% della spesa ammissibile. Tuttavia, va precisato che a tale aiuto non si applica la normativa sugli aiuti di Stato.

Qualora, invece, gli interventi di diversificazione differiscano da quanto previsto a titolo dell'asse 1 e dell'asse 3, essi potranno beneficiare dell'aiuto a condizione che siano conformi alla normativa comunitaria relativa agli AdS, in particolare all'articolo 83 paragrafo 3 del TCE e all'intensità di aiuto e ai criteri di ammissibilità stabiliti negli orientamenti della Commissione sugli aiuti di Stato nel settore dell'agricoltura.

Prodotti ortofrutticoli – In deroga alle disposizioni sugli AdS, il Regolamento (CE) n. 1182/2007 aveva introdotto, limitatamente alla campagna di commercializzazione 2007/2008, la possibilità per l'Italia (e la Spagna) di concedere un aiuto transitorio per un importo massimo di 15 milioni di euro. Lo scopo era quello di aiutare il settore della trasformazione dei pomodori ad adeguarsi alle disposizioni comunitarie e introdurre una compensazione per le penalizzazioni che i produttori avevano subito nel corso della stessa campagna, a seguito della riduzione dell'aiuto alla produzione (Petriccione, 2008).

¹⁰⁷ L'Italia ha rinunciato volontariamente al 50% della propria quota nella campagna di commercializzazione 2006/2007, passando a 778.706 tonnellate (INEA, 2007, pag. 369). La quota è stata successivamente ridotta ancora (INEA, 2008, pag. 381).

¹⁰⁸ L'importo totale dell'aiuto disponibile nei confronti di uno Stato membro è stabilito sulla base della quota di zucchero alla quale lo stesso ha rinunciato in una delle campagne di commercializzazione comprese tra il 2006/2007 e il 2009/2010 (art. 6 par. 1 Reg. (CE) n. 320/2006 del Consiglio, relativo a un regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero nella Comunità e che modifica il regolamento (CE) n. 1290/2005 relativo al funzionamento della politica agricola comune).

L'Italia si è parzialmente avvalsa di questa possibilità con una dotazione complessiva di 10 milioni di euro, prevedendo un'integrazione all'aiuto comunitario ai produttori di pomodoro da industria, per circa 2euro/tonnellata di prodotto conferito.

Le altre opportunità previste dalla normativa comunitaria nel settore erano già presenti nel regolamento di cui sopra e sono entrate tra le disposizioni del regolamento Unico, con le modifiche apportate a quest'ultimo dal Regolamento (CE) n. 361/2008¹⁰⁹. In particolare, tali possibilità riguardano la concessione di:

- un aiuto di Stato per la prevenzione e la gestione delle crisi, fino al 31 dicembre 2010 (art. 182, par. 6 del Reg. Unico);
- un aiuto finanziario nazionale, a favore di regioni il cui livello di organizzazione dei produttori sia "particolarmente scarso" (art. 103 *sexies* par.1 del Reg. Unico);

Nel primo caso, l'aiuto di Stato è versato unicamente ai produttori di ortofrutticoli che, pur non appartenendo ad un'organizzazione di produttori riconosciuta, sottoscrivono con una di esse un contratto in cui accettino di applicare le misure di prevenzione e di gestione delle crisi della organizzazione stessa. L'importo dell'aiuto è tuttavia inferiore a quello ricevuto dai produttori appartenenti all'organizzazione, non potendo essere superiore al 75 % del sostegno comunitario ricevuto da questi ultimi.

Nel secondo caso, nelle regioni in cui il livello di organizzazione dei produttori nel settore ortofrutticolo è particolarmente scarso, gli Stati membri possono essere autorizzati dalla Commissione a concedere alle organizzazioni di produttori un aiuto finanziario nazionale non superiore all'80 % dei contributi finanziari apportati – dagli aderenti o dall'organizzazione stessa – per finanziare la costituzione del fondo di esercizio¹¹⁰. L'aiuto diventa parte integrante del fondo stesso. Va considerato che il livello di organizzazione dei produttori in una regione è considerato "particolarmente scarso" qualora esse abbiano commercializzato meno del 20% del valore della produzione ortofrutticola in ciascuno degli ultimi tre anni per i quali sono disponibili dati (Reg. (CE) n. 1580/2007).

Uno Stato membro può richiedere il rimborso di tale aiuto da parte della Comunità, per quelle regioni in cui meno del 15% del valore della produzione ortofrutticola è commercializzato da organizzazioni di produttori e in cui tale produzione rappresenta almeno il 15% della produzione agricola totale.

Il Regolamento (CE) n. 361/2008 ha previsto poi la possibilità per gli Stati membri di continuare ad erogare aiuti di Stato nel quadro di un regime esistente per la produzione ed il commercio di patate, fresche o refrigerate, fino al 31 dicembre 2011 (articolo 182, par. 5 dell'OCM Unica).

¹⁰⁹ Questo ha abrogato il regolamento (CE) n. 1182/2007.

¹¹⁰ Il fondo di esercizio è destinato esclusivamente a finanziare i programmi operativi; questi perseguono una serie di obiettivi (articolo 103 *quater*), tra cui la prevenzione e gestione delle crisi. Si tratta di un obiettivo particolarmente importante, che consiste nell'evitare e nell'affrontare le crisi che sopravvengono sui mercati ortofrutticoli, prevedendo una serie di misure, quali ad esempio: ritiro dal mercato, raccolta prima della maturazione o mancata raccolta degli ortofrutticoli, promozione e comunicazione, iniziative di formazione, assicurazione del raccolto e sostegno a fronte delle spese amministrative per la costituzione di fondi comuni di investimento.

Il settore vitivinicolo – Come accennato precedentemente, il settore vitivinicolo rappresentava una di quelle OCM sottoposta a riforma politica al momento dell'emanazione del regolamento Unico. Le disposizioni relative agli interessi del presente lavoro sono da ricercarsi nel regolamento che ha riformato il comparto (Reg. (CE) n. 479/2008), in base al quale le norme sugli AdS del TCE si applicano, almeno in linea di principio, ai prodotti disciplinati dalla nuova OCM vino.

A ogni modo, il regolamento individua alcune deroghe, riportate nella tabella 4.2, che riguardano: misure previste nei programmi di sostegno (Artt. 10, 14 e 15), la distillazione in caso di crisi (Artt. 18 e 119) e il premio all'estirpazione (Art. 106).

In linea generale, il sostegno per misure di informazione e promozione nei paesi terzi riguarda, in particolare, i vini DOP, IGP o i vini con indicazione della varietà di uva da vino e sono volte ad evidenziare i vantaggi dei prodotti comunitari, specialmente in termini di qualità, sicurezza alimentare e rispetto dell'ambiente, nonché ad ampliare gli sbocchi di mercato.

Il sostegno per l'assicurazione del raccolto contribuisce, invece, a tutelare i redditi dei produttori colpiti da calamità naturali, condizioni climatiche avverse, fitopatie o infestazioni parassitarie.

Il sostegno agli investimenti è diretto al miglioramento del rendimento globale dell'impresa, ma non può essere concesso ad imprese in difficoltà ai sensi degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà.

Per quanto riguarda la distillazione di crisi, gli Stati membri possono aumentare le risorse disponibili oltre i massimali previsti nell'articolo 18, fino al 31 luglio 2012, entro i seguenti limiti:

- 5% nella campagna viticola 2010;
- 10% nella campagna viticola 2011;
- 15% nella campagna viticola 2012.

Successivamente, a partire dal 1 agosto 2012, potranno concedere aiuti nazionali; l'importo totale del sostegno disponibile in uno Stato membro non potrà tuttavia superare il 15 % del totale delle risorse disponibili per Stato membro stabilite per lo stesso anno dal regolamento (allegato II)¹¹¹.

Infine, gli Stati membri hanno facoltà di concedere, oltre premio di estirpazione, aiuti nazionali non superiori al 75% dello stesso.

¹¹¹ L'alcole derivante dalla distillazione di cui al paragrafo 1 è utilizzato esclusivamente per fini industriali o energetici onde evitare distorsioni di concorrenza.

Tabella 4.2 – Aiuti nazionali nel settore vitivinicolo

	Misure	Azioni
Articolo 10	Informazione e promozione sui mercati dei paesi terzi	<ul style="list-style-type: none">- relazioni pubbliche, promozione e pubblicità- partecipazione a manifestazioni, fiere ed esposizioni di importanza internazionale- campagna di informazione, in particolare sui sistemi comunitari delle DO, delle IG e della produzione biologica- studi di mercati nuovi- studi per valutare i risultati delle azioni di promozione
Articolo 14	Sostegno a favore dell'assicurazione del raccolto	<ul style="list-style-type: none">- a copertura delle perdite causate da condizioni climatiche avverse assimilabili alle calamità naturali- altre perdite causate da condizioni climatiche avverse- perdite dovute a animali, fitopatie o infestazioni parassitarie
Articolo 15	Investimenti materiali o immateriali in impianti di trattamento, in infrastrutture vinicole e commercializzazione	<ul style="list-style-type: none">- produzione e commercializzazione- sviluppo di nuovi prodotti, trattamenti, tecnologie
Articolo 18	Distillazione volontaria o obbligatoria di eccedenze di vino in casi giustificati di crisi	<ul style="list-style-type: none">- aumento risorse oltre i massimali annui, fino al 31 luglio 2012
Articolo 119		<ul style="list-style-type: none">- apporto risorse nazionali, dal 1 agosto 2012
Articolo 106	Estirpazione	<ul style="list-style-type: none">- aumento risorse oltre al premio previsto (Titolo V-Capo III)

Fonte: regolamento (CE) n. 479/2008.

Apicoltura – Il Regolamento Unico prevede (Art. 105) che gli Stati membri possano erogare aiuti nazionali specifici per la protezione delle aziende apicole sfavorite da condizioni strutturali o naturali o nel quadro di programmi di sviluppo economico, ad eccezione di quelli a favore della produzione o del commercio. Detti aiuti sono notificati dagli Stati membri alla Commissione all'atto della comunicazione dei programmi apicoli¹¹².

*Frutta a guscio*¹¹³ – La versione definitiva del regolamento dell'*Health Check* (Reg. (CE) n. 73/2009) mantiene la possibilità per gli Stati membri di concedere, in aggiunta al pagamento per superficie per la frutta a guscio, un aiuto nazionale fino ad un massimo di 120,75 euro/ettaro l'anno¹¹⁴. L'aiuto nazionale potrà essere erogato soltanto per gli ettari che beneficiano del pagamento per superficie per i prodotti in questione, al più negli anni 2009, 2010 e 2011 (Art. 86).

¹¹² La disposizione è rimasta sostanzialmente invariata anche nell'*Health Check* (Reg. (CE) n. 72/2009).

¹¹³ Comprende mandorle, nocciole, noci comuni, pistacchi e carrube.

¹¹⁴ Questa opportunità era già prevista nel regolamento (CE) n. 1782/2003.

Al riguardo va tenuto conto, infatti, che il pagamento per superficie per la frutta a guscio andrà ad integrare il regime di pagamento unico (RPU), al più tardi a partire dal 2012, salvo il caso in cui gli Stati membri decidano – entro il 1 agosto 2009 – di far confluire anticipatamente tale sostegno accoppiato nel RPU dal 2010 o dal 2011.

A decorrere dall'integrazione del pagamento per superficie nel RPU, gli Stati membri possono concedere aiuti nazionali fino a un massimo di 120,75 euro/ettaro all'anno per ettaro agli agricoltori di tali prodotti, per una superficie massima che in Italia ammonta a 130.100 ettari (Art. 120).

In entrambe i periodi considerati (cioè prima e dopo l'integrazione), la concessione dell'aiuto nazionale potrà essere subordinato, su decisione dei singoli Stati membri, all'appartenenza degli agricoltori ad un'organizzazione di produttori riconosciuta.

Colture energetiche – Il Regolamento (CE) n. 2012/2006 del Consiglio¹¹⁵ aveva istituito un aiuto specifico volto a favorire lo sviluppo del settore. Tuttavia, tale aiuto viene soppresso nella versione definitiva del regolamento dell'*Health Check* che abroga il Regolamento (CE) n. 1782/2003 (Reg. (CE) n. 73/2009). Infatti, tenendo conto dei recenti sviluppi delle bioenergie e, in particolare, della forte domanda di tali prodotti sui mercati internazionali e della fissazione di obiettivi vincolanti, relativi alla quota di bioenergia sul totale dei carburanti da conseguire entro il 2020, non sembra più sufficientemente giustificabile l'erogazione di un aiuto specifico per le colture energetiche.

A ogni modo, l'aiuto per le colture energetiche continuerà ad essere applicato per tutto il 2009, consentendo, quindi, agli Stati membri di corrispondere aiuti nazionali per coprire fino al 50% dei costi associati all'introduzione di colture permanenti per superfici oggetto di domanda per un aiuto a favore delle colture energetiche (Art. 90bis dello stesso regolamento).

Produzione di biomasse – La Riforma Fischler (2003) aveva mantenuto le condizioni per il ritiro dei terreni dalla produzione, al fine di salvaguardare gli effetti positivi della messa a riposo (set-aside) come strumento di contenimento dell'offerta e, nello stesso tempo, potenziarne il ruolo ecologico nell'ambito del regime di sostegno. A ogni modo, gli sviluppi avuti sul mercato dei seminativi (in particolare l'andamento dei prezzi e delle scorte) hanno definitivamente annullato la necessità di mantenere tale strumento, che dovrebbe essere pertanto abolito con l'*Health Check*.

Di conseguenza, con l'abrogazione del Regolamento (CE) n. 1782/2003 viene meno la possibilità per gli Stati membri di corrispondere aiuti nazionali per coprire fino al 50% dei costi associati all'introduzione di colture pluriennali per la produzione di biomassa su terreni ritirati dalla produzione (come previsti all'articolo 107).

Assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante – Le versioni definitive dei regolamenti dell'*Health Check* introducono la possibilità per gli Stati membri di concedere contributi finanziari per il pagamento dei premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante, a copertura del rischio di perdite economiche causate da avversità atmosferiche e da epizoozie o malattie delle piante o infestazioni parassitarie (Art. 70 Reg. (CE) n. 73/2009).

¹¹⁵ Questo ha modificato il regolamento (CE) n. 1782/2003.

In particolare, il contributo finanziario, che non può superare il 65% del premio assicurativo, può essere concesso solo per perdite causate da un evento di cui sopra, che distrugga più del 30% della produzione media annua di un dato agricoltore nel triennio precedente o della sua produzione media triennale calcolata sui cinque anni precedenti esclusi quelli con la produzione rispettivamente più alta e più bassa. Il 75% del contributo finanziario sostenuto dagli Stati membri è cofinanziato dalla Comunità attraverso le risorse previste per il sostegno specifico (Art. 69, par. 1).

La copertura assicurativa del raccolto, degli animali e/o delle piante è subordinata al riconoscimento formale della manifestazione dell'avversità atmosferica o dell'insorgenza dell'epizoozia, della malattia delle piante o dell'infestazione parassitaria da parte dell'autorità competente dello Stato membro interessato¹¹⁶.

Fondi di mutualizzazione per le malattie degli animali e delle piante e per gli incidenti ambientali – Questa disposizione, come la precedente, viene introdotta con l'*Health Check*. In particolare, viene concessa la possibilità per gli Stati membri di prevedere il versamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori per le perdite economiche provocate dall'insorgenza di focolai di epizoozie o di malattie delle piante o dal verificarsi di un incidente ambientale, attraverso contributi finanziari a fondi di mutualizzazione¹¹⁷. Tali contributi potranno riguardare: costi amministrativi di costituzione del fondo, rimborso del capitale e degli interessi sui prestiti assunti dal fondo per il versamento delle compensazioni agli agricoltori e importi attinti al capitale sociale del fondo per il versamento stesso.

Anche in questo caso, come visto per l'assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante, i contributi finanziari non possono superare il 65% dei costi e la spesa sostenuta dagli Stati membri è cofinanziata dalla Comunità mediante le risorse per il sostegno specifico nella misura del 75%.

4.3 Un tentativo di classificazione degli aiuti di Stato nel primo pilastro della PAC

In questa parte, a conclusione del lavoro, viene proposta una riclassificazione degli aiuti di Stato concessi nell'ambito del primo pilastro della PAC. Si tratta chiaramente di un primo tentativo con cui si è cercato di "catalogare" le diverse possibilità di intervento unilaterale che i regolamenti comunitari concedono ai paesi membri nei comparti produttivi, facendo riferimento esclusivamente alle specifiche limitazioni e deroghe concesse in presenza di una organizzazione comune di mercato (tabella 4.3).

A ogni modo, va tenuto conto che la classificazione è definita a posteriori sulla base delle opportunità offerte dalla normativa vigente, ossia di quanto dettato dai regolamen-

¹¹⁶ Agli Stati membri spetta il compito di provvedere a che le perdite economiche compensate in virtù delle misure eccezionali di sostegno del mercato – di cui all'articolo 44 del regolamento Unico – previste per carni bovine, latte e prodotti lattiero-caseari, carni suine, carni ovine e caprine, uova e carni di pollame, non siano ulteriormente compensate dalle disposizioni relative alla disposizione in questione.

¹¹⁷ Regime riconosciuto dallo Stato membro che permette agli agricoltori affiliati di assicurarsi e di beneficiare del versamento di pagamenti compensativi in caso di perdite economiche causate dall'insorgenza di focolai di epizoozie o di malattie delle piante o dal verificarsi di un incidente ambientale.

ti comunitari, anziché essere determinata *a priori*, in base, ad esempio, a documenti di indirizzo (quali Orientamenti comunitari). Si tratta, in sostanza, di un proposta di classificazione avanzata nell'intento di favorire una lettura orizzontale degli AdS nel primo pilastro della PAC, nonché tentare di rintracciare quali possano essere i criteri con cui sono fissate le modalità di concessione di ciascun intervento¹¹⁸.

Dal punto di vista della durata dell'aiuto nazionale, si nota come per la maggior parte di essi non siano fissati limiti temporali, pur non mancando importanti esempi di aiuti transitori. Alcuni comparti presentano opportunità di concessione di aiuti nazionali sia temporanei che non; è il caso, questo, dei lattiero-caseari, dell'ortofrutta e del vino. Altri comparti, invece, prevedono esclusivamente un sostegno nazionale temporaneo; si pensi, ad esempio, allo zucchero e alle colture energetiche. Per il resto dei settori produttivi contemplati in tabella sono previste disposizioni temporalmente illimitate. Chiaramente, mentre gli aiuti temporanei sono previsti o per rendere meno traumatico l'adeguamento alle nuove disposizioni comunitarie contenute in OCM sottoposte a ristrutturazione o per particolari comparti produttivi in cui non risulta più giustificabile il mantenimento di un aiuto nazionale (es. colture energetiche); dall'altro lato, gli aiuti previsti per un tempo indefinito sono, in linea generale, riconducibili più a fattori strutturali o strategici (es. aiuto a favore di regioni il cui livello di OP nel settore ortofrutticolo sia "particolarmente scarso", assicurazione del raccolto, informazione e promozione in paesi terzi per il vino).

Per quanto riguarda le tipologie di sostegno, invece, l'idea che tende ad avvalorarsi – dallo studio della normativa di riferimento – è che le modalità con cui i beneficiari ricevono il sostegno siano generalmente selezionate in modo conforme alla tipologia di aiuto comunitario che viene ad essere – di volta in volta – integrato.

Infine, non sembra emergere un legame evidente tra modalità di concessione dell'aiuto e durata dello stesso. Questa indeterminazione che intercorre tra tipologia di aiuto e durata del sostegno si nota in modo più marcato in alcune tipologie; ad esempio, di fronte a svantaggi specifici di carattere naturale, strutturale o economico nei lattiero caseari o nell'apicoltura, la scelta sulla durata del sostegno differisce; tale ambiguità risulta anche nelle integrazioni di prezzo. Misure più assimilabili a quelle del secondo pilastro (quali, investimenti e gestione delle crisi) sono, invece, concesse – almeno in modo prioritario – per periodi di tempo illimitati.

¹¹⁸ La necessità di una classificazione ad hoc per gli AdS contenuti nel primo pilastro della PAC è legata, inoltre, al fatto che tali interventi non sono pienamente compatibili con quelli previsti nell'ambito dello sviluppo rurale, se non limitatamente a misure di carattere strutturale e di gestione delle crisi. Si veda al riguardo il capitolo curato da Francesco Mantino sull'analisi del quadro degli aiuti di Stato per l'agricoltura e le aree rurali, in questo volume.

Tabella 4.3 – Classificazione degli aiuti di Stato nell’ambito del primo pilastro della PAC

	Durata del sostegno		Tipologia di sostegno			Miglior. gestione /gestione e crisi
	Indet.	Temp.	Invest. e ristruttur.	Integr. di prezzo	Svant. specifici	
Lattiero caseari:						
- Aiuto per la distribuzione agli allievi delle scuole	✓			✓		
- Aiuto aggiuntivo al settore		✓			✓	
Zucchero:						
- Aiuto per bieticoltori e per trasporto delle barbabietole		✓		✓		
- Misure di diversificazione (se diverse da Asse 1 e 3)		✓	✓			
Ortofrutta:						
- Aiuto per la prevenzione e gestione delle crisi		✓				✓
- Aiuto a favore di regioni il cui livello di OP sia "particolarmente scarso"	✓					✓
Patate, fresche o refrigerate		✓		✓		
Vino :						
- In formazione e promozione sui mercati di paesi terzi	✓		✓			
- Sostegno a favore dell'assicurazione del raccolto	✓					✓
- Investimenti materiali o immateriali	✓		✓			
- Distillazione volontaria od obbligatoria di eccedenze di vino in caso di crisi (Art. 18)		✓				✓
- Distillazione volontaria od obbligatoria di eccedenze di vino in caso di crisi (Art. 119)*	✓					✓
- Estirpazione	✓		✓			
Apicoltura	✓				✓	
Frutta in guscio	✓			✓		
Colture energetiche		✓	✓			
Assicurazione del raccolto	✓					✓
Fondi di mutualizzazione	✓					✓

Fonte: elaborazioni su regolamenti vari

4.4 La coerenza tra la politica per gli aiuti di Stato e lo sviluppo rurale

L'articolo 33 del Trattato (TCE) definisce gli obiettivi della politica agricola comune. Nell'elaborare tale politica e i suoi metodi specifici di applicazione occorre tener conto della particolare natura delle attività agricole, attribuibile alle caratteristiche peculiari del settore stesso e alle disparità strutturali e naturali esistenti tra le varie regioni agricole; non vanno dimenticati inoltre l'esigenza di apportare per gradi gli opportuni adeguamenti e il fatto che il settore agricolo è strettamente correlato all'economia nel suo complesso.

Come osservato nei paragrafi precedenti, i recenti sviluppi della normativa comunitaria hanno modificato sostanzialmente le modalità di erogazione del sostegno comunitario

a favore degli agricoltori. Sono state stabilite nuove norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituiti regimi di sostegno a favore degli agricoltori. Al contempo è stato istituito il quadro normativo per la politica dello sviluppo rurale 2007-2013 in cui si conferma il ruolo di secondo pilastro della politica agricola comune assegnato allo sviluppo rurale.

La politica di sviluppo rurale deve agire in modo complementare al resto della politica agricola comune, a livello comunitario e nazionale, accompagnando e integrando gli interventi previsti nell'ambito delle politiche di sostegno dei mercati e dei redditi.

Nell'ambito di tale processo di riforma, tra gli obiettivi della Commissione vi è quello di assicurare la coerenza tra la politica di controllo degli aiuti di Stato e l'erogazione del sostegno nell'ambito della politica agricola comune e della politica di sviluppo rurale. Come abbiamo visto, i regolamenti relativi alle organizzazioni comuni di mercato (OCM)¹¹⁹ prevedono l'applicazione ai relativi prodotti delle norme sugli aiuti di Stato di cui agli articoli 87, 88 e 89 del Trattato; lo stesso dicasi per i regolamenti sullo sviluppo rurale che prevedono espressamente l'applicazione dei suddetti articoli agli aiuti concessi dagli Stati membri a sostegno dello sviluppo rurale.

Numerosi sono, infatti, i collegamenti tra la politica per gli aiuti di Stato e lo sviluppo rurale e pongono numerosi problemi di coordinamento, nell'ottica della semplificazione perseguita ormai da diversi anni a livello comunitario.

Prima fra tutte la recente distinzione tra PMI attive nella produzione primaria e quelle attive nella trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli, e l'equiparazione di queste ultime alle PMI industriali, che è riscontrabile anche nei regolamenti sullo sviluppo rurale. In essi è, infatti, indicata la distinzione tra misure ricadenti nel campo di applicazione dell'articolo 36 del Trattato (misure cosiddette agricole) e misure fuori da tale campo di applicazione (misure non agricole).

Il regolamento sullo sviluppo rurale (Reg. (CE) n.1698/2005) e successive modifiche inoltre ha disciplinato al titolo VIII, agli artt. 88 e 89, le modalità di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato alle misure di sviluppo rurale che beneficiano del sostegno comunitario, prevedendone, in caso di presentazione contestuale al Piano, l'esenzione dall'obbligo di notifica.

Nella stesura dei Piani di Sviluppo Rurale le diverse Amministrazioni hanno, pertanto, dovuto tenere conto delle novità introdotte in materia di aiuti di Stato e indicate sia nel regolamento generale sullo sviluppo rurale che nel regolamento applicativo (Reg. (CE) n.1974/2006).

L'art. 57 del regolamento applicativo ha, infatti, previsto la possibilità di inserire risorse finanziarie aggiuntive su tutte le misure previste dal piano di sviluppo rurale, disciplinandone le modalità di concessione.

Tali modalità cambiano a seconda che si tratti di aiuti integrativi previsti su misure ricadenti o meno nel campo di applicazione dell'articolo 36 del Trattato. Infatti, per le misure cosiddette agricole gli aiuti aggiuntivi devono essere giustificati secondo le modalità previste dall'allegato II, punto 9 A del regolamento applicativo, che rimanda di fatto alla

¹¹⁹ A seguito del regolamento (CE) n. 1234/2007 si ha oggi un'unica OCM.

normativa sugli aiuti di Stato applicata al settore primario; nella stesura del Piano si è dovuto, quindi:

- inserire una tabella dove indicare se si trattava di un aiuto giustificato sulla base del regolamento *de minimis* agricolo (Regolamento (CE) n.1860/2001);
- in alternativa se l'aiuto aggiuntivo veniva concesso sulla base di un regolamento di esenzione e, nel caso, fornire anche il numero di protocollo nonché il riferimento specifico al regolamento di esenzione;
- un'ulteriore alternativa, nel caso di aiuto già autorizzato dalla Commissione, è stata quella di indicare il numero della decisione e gli estremi della lettera di notifica.
- infine, è stata prevista la possibilità di notificare l'aiuto contestualmente alla presentazione del Piano; in questo caso è stato necessario allegare la scheda di notifica contenuta nel Reg. (CE) n. 1935/2006.

Come già detto, il regolamento applicativo ha individuato anche misure che non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 36 del Trattato (misure cosiddette non agricole) per le quali è stato necessario giustificare non solo gli aiuti addizionali, ma anche la parte pubblica attivata dal cofinanziamento.

Le modalità sono indicate al punto 9 B dell'allegato II del Regolamento applicativo, e richiamano la normativa sugli aiuti di Stato applicata al settore industriale. Quindi, si è dovuto indicare se il sostegno veniva concesso sulla base del Regolamento *de minimis* n. 1998/2006, oppure se concesso sulla base di un regolamento di esenzione e nel caso fornire anche il numero di protocollo nonché il riferimento specifico al regolamento di esenzione; nel caso di aiuto già autorizzato dalla Commissione, si è dovuto indicare il numero della decisione e gli estremi della lettera di notifica. In alternativa, se e sulla base di quali elementi l'aiuto era da considerarsi «esistente» ai sensi dell'articolo 1, lettera b, del Regolamento di procedura n. 659/1999.

Nel dettaglio le misure cosiddette non agricole sono quelle previste all'articolo 25 – Avviamento di servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale, articolo 27 – Accrescimento del valore economico delle foreste, articolo 52 – Asse III Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale.

Infine, per le misure previste agli articoli 28 – Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali – e 29 – Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare e in quello forestale – andava fatta una distinzione a seconda che il prodotto trasformato fosse o meno un prodotto dell'allegato I del Trattato.

In caso di trasformazione di un prodotto in allegato I, l'operazione si considera «agricola» e quindi è assoggettato alla normativa sugli aiuti di Stato solo il finanziamento integrativo e non la quota di finanziamento pubblico attivata dal cofinanziamento.

La presenza di queste informazioni si è resa necessaria per la presentazione dei PSR alla Commissione. Infatti, anche la parte sugli aiuti di Stato è stata oggetto di valutazione da parte dei competenti uffici di Bruxelles ai fini della ricevibilità e successiva approvazione dei Programmi. Si dovrà tenere conto di quanto detto anche per le eventuali successive modifiche ai Piani.

Le difficoltà maggiori nella stesura dei PSR si sono riscontrate nella scelta della base giuridica con cui giustificare la quota del cofinanziamento nazionale per le misure “non agricole”. Al fine di non rallentare il processo di approvazione dei Programmi le regioni hanno deciso di giustificare gli aiuti sulla base del regolamento *de minimis*, evitando così rallentamenti procedurali che sarebbero derivati da una nuova notifica e/o dall'applicazione del regolamento di esenzione.

Tale scelta, tuttavia, si presume abbia comportato un costante monitoraggio degli aiuti così concessi da parte delle amministrazioni regionali, al fine di verificare il non superamento del massimale di 200.000 euro sancito dal regolamento *de minimis*.

Da una prima analisi dei PSR approvati emerge come nella fase di stesura dei documenti programmatori la politica regionale degli aiuti di Stato si sia incentrata in particolare nella definizione di regimi di aiuto in linea con le strategie e gli obiettivi prioritari individuati dal Programma.

Come emerge da una prima analisi dei Programmi presentati, l'ammontare finanziario complessivo stanziato dalle amministrazioni regionali per il periodo di programmazione 2007-2013 per gli aiuti di Stato integrativi è stato pari a circa 900 milioni euro.

La maggiore concentrazione delle risorse è stata destinata in particolare alle misure ad investimento ritenute prioritarie per il conseguimento degli obiettivi programmati.

Si tratta di quelle misure rivolte all'ammodernamento delle aziende agricole, all'insediamento dei giovani agricoltori, alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e, in armonia con i più recenti orientamenti della politica comunitaria e nazionale, agli interventi volti a favorire la diversificazione della produzione agricola.

È stato previsto, inoltre, il supporto a tutte quelle azioni mirate e integrate per l'ammodernamento, la ristrutturazione, l'adeguamento tecnologico delle imprese e la razionalizzazione dei processi produttivi.

Di rilievo anche tutti quegli interventi finalizzati a migliorare la competitività delle imprese del settore forestale ed agro-alimentare, salvaguardando in massima misura sia l'ambiente che la sicurezza dei luoghi di lavoro e favorendo, in particolare, lo sviluppo di nuovi prodotti e l'introduzione di tecnologie innovative.

Al fianco delle misure di sviluppo rurale, per l'attuazione delle quali nei prossimi anni saranno utilizzati finanziamenti supplementari tramite aiuti di Stato secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria, troviamo tutti gli interventi regionali che pur non facendo parte dei documenti programmatori, in qualche modo contribuiscono alla crescita del settore in una logica comune di sviluppo.

Sono proprio questi interventi i principali destinatari di tutte le novità introdotte dalla recente riforma sugli aiuti di Stato: gran parte del recente lavoro ha visto, infatti, le Amministrazioni regionali impegnate principalmente nell'adeguamento dei vecchi regimi a quanto disciplinato nei nuovi documenti UE, e nella definizione di nuove tipologie di intervento alla luce delle novità introdotte.

Per meglio indirizzare in futuro gli interventi pubblici sarebbe, pertanto, utile riuscire ad elaborare un primo quadro di valutazione sull'applicazione degli aiuti di Stato nel settore agricolo, che ne metta in evidenza le criticità incontrate ma soprattutto fornisca una prima analisi dell'efficacia e dell'efficienza della politica degli aiuti di Stato.

CONCLUSIONI

Il processo di riforma che ha investito in questi ultimi anni il settore agricolo nel suo complesso ha avuto come diretta conseguenza l'aggiornamento da parte della Commissione europea di tutte le norme applicabili agli aiuti di Stato.

L'agricoltura è, infatti, uno dei settori maggiormente sottoposti ad una regolamentazione ampia e capillare, soprattutto per effetto della legislazione comunitaria. Questa situazione non è un dato recente, ma è riconducibile al fatto che in campo agricolo si è consolidata nel tempo una politica comune di tipo sopranazionale, a seguito dell'istituzione della Comunità europea.

È ormai evidente come la complementarietà, ai diversi livelli di competenza, tra le politiche comunitarie e quella sugli aiuti di Stato abbia assunto un ruolo di rilievo nella definizione delle politiche da porre in atto per lo sviluppo di diversi settori dell'economia e in particolare nella definizione degli interventi di politica economica a sostegno del settore agricolo.

Gli aiuti di Stato in agricoltura sono, pertanto, progressivamente divenuti una materia di grande complessità operativa, all'interno della quale non è del tutto agevole orientarsi. Ciò appare tanto più vero oggi, a seguito della recente riforma dello sviluppo rurale 2007-2013 e della contemporanea pubblicazione dei nuovi Orientamenti Comunitari per il settore agricolo e forestale 2007-2013.

Si è reso infatti indispensabile assicurare la coerenza tra la politica degli aiuti di Stato e quanto indicato nella politica agricola comune e nella politica per lo sviluppo rurale. Da qui l'esigenza di armonizzare regole e strumenti della politica agricola odierna, promuovendo una sorta di coordinamento tra le diverse componenti in modo che tutte confluiscono in una strategia comune nazionale e regionale.

La Commissione europea ha, quindi, dato avvio a una revisione e aggiornamento di tutta una serie di discipline che saranno la base legislativa per i prossimi sette anni per la gestione del pubblico intervento nel settore agricolo e che saranno da guida per le amministrazioni, ai diversi livelli di competenza, responsabili delle scelte strategiche di intervento.

Questo lavoro ha proprio la finalità di presentare il quadro dell'evoluzione normativa di questi anni, sintetizzandone la complessità, così da renderla immediatamente fruibile agli amministratori ai diversi livelli di competenza coinvolti nella gestione e attuazione della politica per gli aiuti di Stato.

Dall'analisi effettuata, tuttavia, emerge come il lavoro di revisione e di aggiornamento sino a ora svolto non abbia pienamente soddisfatto le aspettative di maggiore semplificazione e armonizzazione provenienti da molti Stati membri. Inoltre, alla luce della fase recessiva che l'economia internazionale sta vivendo in questi mesi, appare sempre più condivisa la richiesta di una maggiore flessibilità nella definizione e nell'applicazione di un'autonoma politica degli aiuti di Stato.

È evidente ora più che mai che regole troppo restrittive e rigide poste in essere dalla

normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato possano non consentire spazi di manovra adeguati per affrontare i fabbisogni del settore agricolo. La necessità di affrontare la crisi internazionale certamente costituirà un forte stimolo nella direzione di una revisione del sistema degli aiuti di Stato.

BIBLIOGRAFIA

- ADAM R. (2000), *Le fonti comunitarie. Il diritto comunitario nell'ordinamento giuridico italiano*, Torino.
- BENELLI M. (2008), *L'approvazione dei programmi di sviluppo rurale italiani: considerazioni su un esempio di governance multilivello*, Ancona.
- BEUTLER B., BIEBER R., PIPKORN J., STREIL J. WEILER J.H.H. (1998): *L'Unione europea. Istituzioni, Ordinamento e Politiche*, Il Mulino, Bologna.
- Blasi G. (2006), *La riforma dello sviluppo rurale*, Ancona.
- Bonfiglio A. (2005), *La PAC e "Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Ancona.
- BONFIGLIO A. (2007), *Gestione e valutazione integrata delle risorse pubbliche*, Ancona.
- CANNIZZARO E. (2000), *Il principio di proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano.
- COMMISSIONE EUROPEA (2005), *Piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato. Aiuti meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005 – 2009*, COM(2005) 107, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2008), *Vademecum regole comunitarie applicabili agli aiuti di Stato*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html#vademecum
- DIDIER J.M. & ASSOCIATED (1984): *Public expenditure on agriculture, Community Report, Cce Study*.
- DONATI M. (2006), *La coesione europea e le politiche del primo pilastro*, Ancona.
- ESPOSTI R. (2006), *La PAC e gli obiettivi di coesione nell'UE*; Ancona.
- EUROPEAN COMMISSION (2007), *Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment*, COM(2007) 725, Accompanying document, Bruxeless.
- EUROPEAN COMMISSION (2008), *State aid scoreboard – Spring 2008 update*, Report COM (2008) 304, Bruxeless.
- FALESSI A., DI PAOLO I. (2006), *La programmazione per lo sviluppo rurale 2007-2013 in Campania*, Ancona.
- FRASCARELLI A., (2008), *L'Ocm unica e la semplificazione della Pac*, Working paper n.5.
- FUGARO A., GIULIODORI A. (2006), *Una visione integrata e strategica dei piani di sviluppo rurale 2007-2013*, Ancona.

- GALLUZZO N. (2008), *L'ammodernamento nel settore primario e il distretto rurale: una concreta opportunità?*, Ancona.
- INEA (2007), *L'annuario dell'Agricoltura Italiana, vol. LX, 2006, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2007.*
- INEA (2008), *L'annuario dell'Agricoltura Italiana, vol. LXI, 2007, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008.*
- LUCATELLI S. (2006), *Lo sviluppo dei territori rurali nel Documento Strategico Preliminare Nazionale*, Ancona.
- LUZZI CONTI S. (2007), Aiuti di Stato: al via il piano delle riforme, in *Bollettino OPS*, INEA.
- LUZZI CONTI S. (2008): Gli aiuti di Stato nel settore agricolo, in *Innovazioni e riforme degli aiuti alle imprese*, Quaderno FORMEZ n.70, Roma.
- MANTINO F. (2006), *Quali risorse per la programmazione regionale 2007-2013 dello sviluppo rurale? Scenari possibili e problematiche aperte*, Ancona.
- MANTINO F. (2008): Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi. Il Sole 24 Ore Business Media S.R.L., Milano.
- MELE G. (2007): Disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato e sviluppo regionale, in *I regimi di aiuto alle imprese 2007-2013*, Quaderno FORMEZ n.59, Roma.
- PASCA-RAYMONDO M. (2007), *Quale futuro per le politiche di coesione e di sviluppo rurale?*, Ancona.
- PECCI F., SASSI M. (2007), *L'agricoltura delle regioni dell'Unione Europea e la sfida dello sviluppo rurale*, Ancona.
- PERRAUD D., BONNET A. (1994): "I trasferimenti pubblici all'agricoltura nella CEE: regole comuni e politiche nazionali", in la *Questione Agraria*, n.55, 1994, pp. 95-116.
- PESARESI N. and VAN HOOF CLAEYS & CASTEELS, (2008), *EU competition law – State aid – volume IV – books 1 & 2*, Edited by Wolfgang Mederer.
- PETRICCIONE G. (2008), *Le Organizzazioni dei produttori nella riforma dell'OCM ortofrutta*, Agriregionieuropa, anno 4, numero 12.
- RAIMONDO L., LUCATELLI S. (2007), *La politica regionale e i territori rurali: il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*, Ancona.
- SARACENO E. (2005), *La futura politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea; Sito dell'Unione Europea, Agricoltura e sviluppo rurale, Aiuti di Stato*, Ancona.
- STROZZI G. (2001), *Diritto dell'Unione Europea*, Torino.
- TESAURO G. (2003), *Diritto comunitario*, CEDAM, Padova.

TIZZANO A. (2000), *Il diritto privato dell'Unione Europea*, Torino.

UFFICIO PER LE PUBBLICAZIONI UFFICIALI DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2006), *Study on the enforcement of state aid law at national level*, Competition Studies 6, Luxemburg.

ZEZZA A. (2007), (a cura di) *La riforma dell'organizzazione comune di mercato nel settore dello zucchero: uno studio per l'Italia*, INEA.

ZEZZA A. (2008), *Bioenergie: quali opportunità per l'agricoltura italiana*, INEA Studi & Ricerche ESI, Napoli.

ZUMPANO C. (2007), *L'approccio integrato nelle politiche di sviluppo rurale: strumenti e modalità di attuazione*, Ancona.

Finito di stampare
nel mese di febbraio 2009 dalla Stilgrafica srl
Via I. Pettinengo, 31/33 - 00159 Roma