



PIANO DI AZIONE NEL SETTORE DEGLI AIUTI DI STATO

Osservazioni come richiesto dal Documento della Commissione

Punti 10/11, Punto 17 (ma la considerazione ha una valenza più generale)

L'interesse comune costituisce parametro di valutazione della compatibilità di un aiuto, nel senso che l'aiuto – nonostante per definizione sia in principio incompatibile – può essere giustificato dal fatto che persegue uno degli obiettivi che – assieme al rispetto delle regole della concorrenza – costituiscono i fondamenti del mercato comune. In sostanza, la Commissione, nel valutare la compatibilità, deve giudicare se l'obiettivo perseguito dall'aiuto possa compensare lo svantaggio determinato dall'aiuto stesso in termini di distorsione della concorrenza e degli scambi.

In quaranta anni di valutazioni, la Commissione ha via via messo a punto un quadro delle deroghe possibili, stabilendo anche standard di aiuto ammissibili. Così, ha ritenuto sia interesse comune incentivare la ricerca, la salvaguardia dell'ambiente, lo sviluppo del sistema delle piccole e medie imprese, la formazione, l'occupazione, e così via, indicando, situazione per situazione, massimali di aiuto compatibili con i principi della concorrenza, nel senso sopra detto.

L'esigenza di gestire quotidianamente casi che presentano caratteristiche simili, anche se in contesti spesso diversi, ha portato la Commissione a privilegiare un approccio standardizzato, a scapito, in qualche misura, del rispetto dei principi e della filosofia del trattato, che richiederebbe una valutazione più attenta al caso specifico, e privilegiando l'obiettivo primario – ma a volte astratto – di evitare disparità di trattamento.

La scelta è comprensibile e, nella sostanza, in linea generale, condivisibile. Riteniamo tuttavia che, nell'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato, si possa e si debba trovare uno spazio per momenti di maggiore elasticità, che consentano di tener conto di situazioni specifiche, non necessariamente, ma anche contingenti.

La proposta della Commissione di individuare una serie di settori e di attività il cui sostegno non comporti una distorsione significativa sugli scambi (aiuti ELS) e consenta pertanto una maggiore "tolleranza" andava in tale

direzione. Auspichiamo che la problematica venga approfondita e comunque, a prescindere dal fatto che tali situazioni vengano riconosciute formalmente a priori, riteniamo di grande importanza che la misura effettiva della distorsione degli scambi costituisca un elemento essenziale nella valutazione della compatibilità degli aiuti.

In sostanza, pur nell'ottica di una sempre maggiore standardizzazione (attraverso, tra l'altro, i regolamenti di esenzione per categoria), deve essere lasciato un margine per la valutazione di casi che, seppure ricadenti in astratto nelle fattispecie regolamentate, a giudizio delle amministrazioni proponenti presentino peculiarità che possano giustificare una valutazione ad hoc.

In certi settori, come ad esempio – ma non solo – il turismo, la concorrenza si presenta in termini diversi rispetto a quanto avviene nel settore manifatturiero: la scelta di un prodotto turistico – e quindi la competitività dell'impresa che lo offre non dipende da fattori squisitamente endogeni (come nel manifatturiero), ma in larghissima misura (seppure con connotazioni diverse a seconda dei casi) da fattori esogeni: l'ambiente naturale, l'arte, lo sport, gli affari. Ciò rende molto più neutro – quando non irrilevante – un aiuto di Stato, in quanto il concorrente di una struttura ricettiva è il suo vicino, non l'operatore appartenente ad un altro comprensorio: i concorrenti di un albergatore di Venezia sono gli altri albergatori della zona, non quelli di Parigi; e Venezia non è in concorrenza con Parigi. Al settore turistico non si possono dunque applicare acriticamente le regole del manifatturiero. È quanto la Commissione ha del resto riconosciuto per gli impianti di risalita, settore nel quale è stato introdotto opportunamente il concetto di prossimità (impianto locale).

Inoltre, nel bilanciamento tra distorsione della concorrenza e perseguimento dell'interesse comune, deve essere tenuta presente l'esigenza di salvaguardare l'economia di regioni che non hanno alternative a certi tipi di investimenti (per evitare lo spopolamento e il degrado ambientale) e/o che presentano sovracosti determinati dalla loro condizione (ad esempio la montagna o le isole). Ciò a prescindere e fuori della logica degli aiuti a finalità regionale. Spesso, infatti, si tratta di regioni che hanno parametri di sviluppo (intesi come PIL pro capite e tasso di disoccupazione) superiori alla media, ma che rischiano lo spopolamento ed il degrado ambientale se non vengono sostenute attività

economiche compatibili con la regione stessa, ma non sostenibili con una semplice logica aziendale.

Punto 33

Anche se la Commissione ha già adottato la strumentazione relativa ai Servizi di Interesse Economico Generale, riteniamo essenziale evidenziare come sia importante affrontare il problema delle tecniche che si possono utilizzare per sostenere i SIEG.

In particolare, devono essere prese in considerazione le peculiarità che presenta il ricorso al project financing o ad altre forme di partenariato pubblico-privato, non sempre riconducibili alle categorie definite dalla giurisprudenza e dai documenti della Commissione. Ciò vale per le modalità di determinazione della compensazione dell'onere di servizio, come per l'attribuzione dell'incarico per l'assolvimento del servizio stesso.

In realtà si tratta di una problematica che trascende i SIEG e vale la pena di sottolineare l'opportunità – specie se si ragiona in un contesto di innovazione totale – di tener conto e favorire tecniche di ingegneria finanziaria adeguate alle esigenze che le diverse situazioni presentano. Ciò significa un atteggiamento di apertura nei confronti di tali tecniche, anche se si ha l'impressione di non governare adeguatamente la situazione.

Punto 50

Il problema non è solo di qualità e incompletezza delle notifiche. I tempi lunghi sono dovuti spesso alle ripetute richieste di approfondimenti avanzate dalla Commissione, che in molti casi sono decisamente pretestuose.

La soluzione non può essere unicamente l'imposizione alle amministrazioni nazionali di termini rigidi per le risposte; del resto, se queste ritardano a fornire le informazioni richieste, sono le prime a subirne le conseguenze, senza peraltro appesantire il lavoro della Commissione.

È inoltre necessario evitare che la Commissione richieda precisazioni su dati già contenuti nella notifica o nel testo normativo notificato o esiga l'assunzione di impegni impliciti o espressamente assunti nella documentazione inviata. Molto spesso la prima richiesta di informazioni ha l'unico scopo di rinviare i termini per la decisione e il ritardo della risposta è dovuto anche alla ricerca del significato nascosto di una richiesta alla quale si ritiene di aver già dato soddisfazione nella documentazione inviata.

Punto 54

Al di là delle competenze proprie degli organismi nazionali di controllo, non si vede perché la garanzia della correttezza dell'applicazione delle regole comunitarie in materia di aiuti di Stato non debba essere fornita dalle amministrazioni nazionali competenti alla concessione degli aiuti.

Spesso l'adozione di regimi incompatibili o l'omissione di notifica derivano dalla non completa percezione dell'applicazione delle regole in materia in casi che esulano dalla quotidianità.

Sarebbe utile che la Commissione svolgesse una funzione di "consulenza" preventiva a favore delle amministrazioni nazionali. A questo fine potrebbero anche essere costituite task force nazionali supportate da una task force europea. Ci sembra da escludere che una funzione del genere, in Italia, possa essere svolta dalla Corte dei Conti, che mantiene comunque, in materia, le competenze sue proprie.

Punto 58

L'idea di istituire un meccanismo di recupero provvisorio sistematico degli aiuti di Stato non notificati sembra in contrasto col trattato e assai pericoloso nei fatti.

Si presume che ogni aiuto posto in essere da ogni amministrazione persegua un obiettivo ritenuto importante da questa e – per essere in linea con la disciplina degli aiuti di Stato – persegua un interesse comune. Dalla mancata notifica non deriva necessariamente l'incompatibilità dell'aiuto che la Commissione potrebbe giudicare, al termine della valutazione (comunque dovuta), compatibile con il mercato comune.

Il recupero provvisorio di aiuti compatibili vanificherebbe dunque l'obiettivo legittimamente perseguito e provocherebbe un danno alle imprese che dovessero restituire aiuti a fronte di investimenti che hanno deciso di affrontare proprio nella prospettiva dell'incentivo pubblico (necessità dell'aiuto).

Inoltre, c'è un'ampia gamma di interventi statali che coinvolgono, direttamente o indirettamente, imprese, che non rientra nella casistica degli aiuti di Stato come disciplinata dall'art. 87, par.1 del trattato. La disposizione di un recupero provvisorio di pretesi aiuti che poi non si dimostrassero tali costituirebbe un grave pregiudizio all'attività delle amministrazioni.

Deroghe regionali ex art. 87,3,c)

Al di là della mappa degli aiuti a finalità regionale, dovrebbe essere prevista (esplicitamente) la possibilità di ammettere deroghe temporanee ex art.87,3,c) per determinate regioni colpite, ad esempio, da calamità naturali. Non si tratta degli aiuti di cui all'art.87,2,b (compensazione del danno subito), ma di aiuti agli investimenti (anche ad imprese che non erano prima localizzate nell'area o a nuove imprese) che incentivino investimenti in regioni che, a causa della calamità, sono considerate meno appetibili, con conseguenze anche pesanti di carattere sociale.

Finora la Commissione ha accettato un nuovo inserimento nella mappa, in conseguenza di eventi calamitosi, ma in sostituzione di regioni già inserite nella mappa stessa, in modo che fosse rispettato il plafond nazionale. La cosa è priva di senso. Non si tratta di fare una classifica per Stato membro e operare sostituzioni in caso si ritenga che una regione abbia superato un'altra in graduatoria. Resterebbe la mappa stabilita per un determinato periodo di programmazione, lasciando nel contempo la possibilità – al verificarsi di eventi eccezionali ed eccezionalmente gravi – di applicare una deroga, magari temporanea (a prescindere quindi dalla vigenza degli Orientamenti per gli aiuti a finalità regionale) e comunque territorialmente limitata, per una particolare regione. Lo Stato membro interessato dovrebbe presentare un piano di rilancio di quella regione e concordare con la Commissione regimi d'aiuto ad hoc con efficacia limitata nel tempo.

Bologna, 15 settembre 2005

Prof. Carlo Eugenio Baldi
EUROPROJECT
Università di Bologna