assonime

Associazione fra le società italiane per azioni

9/2014

Interventi

Convegno

La modernizzazione degli aiuti di Stato

Milano, Sala Napoleonica, 26 novembre 2014

Intervento di apertura del Presidente di Assonime

Maurizio Sella

Il convegno su "La modernizzazione degli aiuti di Stato", che si è svolto il 26 novembre 2014, è stato organizzato da Assonime e dal Centro di Eccellenza "Jean Monnet" dell'Università degli Studi di Milano nell'ambito del semestre italiano di Presidenza dell'Unione Europea, con il patrocinio del "Lifelong Learning Programme" della Commissione Europea.

* * * * *

Nella politica europea della concorrenza per molti anni il diritto antitrust e il controllo delle concentrazioni sono stati considerati gli strumenti di maggiore rilievo, sia sul piano pratico che su quello dottrinale, mentre il controllo degli aiuti di Stati veniva considerato una sorta di fratello minore. Nell'applicazione dell'articolo 107 del Trattato alle misure di aiuto notificate dagli Stati alla Commissione europea sembrava prevalere, più che una logica sistematica, un approccio caso per caso attraverso il negoziato tra la Commissione e lo Stato membro interessato.

Dalla metà dello scorso decennio lo scenario è radicalmente mutato. Grazie al processo di modernizzazione della disciplina avviato dalla Commissione europea nel 2012, il **metodo di intervento è stato radicalmente ripensato e quasi tutti gli aspetti della disciplina, dalle procedure ai criteri sostanziali di applicazione, sono stati rivisti**. Negli ultimi anni, tra le attività della Direzione generale concorrenza della Commissione europea sicuramente la revisione della disciplina degli aiuti di Stato è quella che ha visto il maggiore sforzo di innovazione istituzionale. Anche se il processo è ancora in corso, è evidente il tentativo di rendere il sistema più organico (e quindi prevedibile), trasparente e proporzionato.

In questo intervento introduttivo fornirò qualche spunto di riflessione sulle ragioni di questo cambiamento di scena. Tengo a sottolineare, in premessa, che **la qualità del quadro giuridico in tema di aiuti di Stato è molto importante per le imprese** anche se in questa materia, a differenza dell'antitrust, le controparti della Commissione europea sono gli Stati membri e non gli operatori economici. Da un lato, il sistema deve essere in grado di assicurare che gli investimenti privati non verranno spiazzati da successivi interventi pubblici distorsivi della concorrenza; dall'altro, occorre che la disciplina sia sufficientemente chiara da consentire agli Stati membri di impostare dall'inizio le iniziative di aiuto in modo compatibile con il diritto europeo, evitando quelle incertezze che in ultima analisi si riflettono negativamente anche sugli operatori economici.

Sicuramente un fattore importante che ha spinto a rivedere le regole sugli aiuti di Stato è l'ampliamento dell'Unione europea: con ventotto Stati membri, i sistemi di controllo basati sull'autorizzazione preventiva da parte della Commissione europea devono necessariamente cedere il passo a sistemi più leggeri, in cui **la Commissione si concentra sulle fattispecie di maggiore rilievo nella prospettiva europea** e al

sistema di controllo collaborano, per quanto possibile, le autorità degli Stati membri. Questo tipo di evoluzione si è già avuta nell'applicazione delle regole antitrust europee, con il regolamento "modernizzazione" n. 1/2003. Non è più tempo di una totale centralizzazione dei controlli a livello europeo: oggi occorrono, con varie modalità a seconda dei settori, reti di autorità, europee e nazionali, che operino in collaborazione.

L'impulso alla modernizzazione del controllo degli aiuti di Stato, comunque, non è riconducibile solo ai fattori istituzionali: **in gran parte è derivato dall'evoluzione del contesto economico**.

Soprattutto negli anni iniziali della prolungata crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, in molti Stati membri vi è stata una crescente richiesta di misure pubbliche a sostegno delle imprese in difficoltà, sia nel settore finanziario che negli altri settori. Si è assistito a una forte pressione per un allentamento dei vincoli europei in tema di aiuti di Stato. **La Commissione**, che nell'attuazione delle regole sugli aiuti di Stato ha il compito di distinguere tra i sussidi dannosi, che attraverso l'impiego delle risorse statali distorcono la concorrenza, e gli aiuti pubblici che possono svolgere un ruolo positivo a sostegno dell'economia, **ha avuto l'abilità di rispondere alla sfida della crisi senza abbandonare i principi fondamentali della disciplina**. Riconoscendo che nel difficile contesto economico le imprese potevano trovarsi in momentanea difficoltà non a causa di inefficienze nella gestione ma in ragione di fattori esogeni di carattere sistemico, la Commissione ha infatti adottato regole temporanee per tenere conto dei fallimenti di mercato propri della situazione di crisi. Per gli aiuti alle banche ad esempio (che hanno interessato l'Italia meno di altri paesi), la Commissione ha giustamente riconosciuto come obiettivo di interesse comune la salvaguardia della stabilità del sistema, conciliando una maggiore flessibilità nell'utilizzo degli strumenti con l'esigenza di salvaguardia dei principi fondamentali. Già nella risposta alla crisi economica quindi la Commissione **ha applicato la disciplina degli aiuti di Stato, in modo coerente, all'interno di una visione più ampia delle esigenze sistemiche dell'economia europea**. Questo stesso approccio è una delle caratteristiche principali della modernizzazione.

L'esigenza di consolidamento dei bilanci pubblici negli Stati membri ha rappresentato un'ulteriore sfida per la disciplina europea degli aiuti di Stato. Gli Stati, anche al fine di assicurare il rispetto dei vincoli europei di finanza pubblica, hanno oggi la necessità di **utilizzare al meglio le scarse risorse pubbliche a disposizione**. Occorre quindi eliminare gli utilizzi inefficienti e scegliere le priorità. Per quanto riguarda le misure di sostegno alle imprese, la disciplina degli aiuti di Stato può svolgere a livello europeo un ruolo di guida per le autorità pubbliche nazionali: le regole sugli aiuti, infatti, indicano un

metodo per distinguere gli interventi che hanno un effetto netto positivo per l'economia da quelli per i quali prevale l'effetto di spiazzamento degli investimenti privati e di distorsione della concorrenza. Con la modernizzazione, la Commissione si è proposta di rendere questo metodo più chiaro, avvalendosi di nozioni economiche, utilizzando un approccio più omogeneo nei vari regolamenti e nelle linee guida, identificando in modo più netto gli obiettivi accettabili di interesse comune, elencando i requisiti necessari per assicurare che l'aiuto pubblico sia giustificato e non vada oltre quanto necessario.

Sempre più, nel contesto della modernizzazione, le regole sugli aiuti di Stato sono definite in modo da contribuire al buongoverno della spesa pubblica e si coordinano, quindi, con il quadro finanziario europeo e con le norme sui fondi strutturali dell'UE per il periodo 2014-2020, coadiuvando al contempo il sistema di sorveglianza economica e di bilancio all'interno del semestre europeo.

Interessante nell'ottica della buona gestione delle risorse pubbliche è la crescente tendenza della Commissione a chiedere agli Stati, per i regimi di aiuto più rilevanti, di **effettuare una valutazione ex post dell'efficacia delle misure di aiuto** nel conseguire gli obiettivi di interesse pubblico perseguiti.

Una terza importante sfida, che la Commissione sta affrontando attraverso la modernizzazione, è quella di **impostare il controllo degli aiuti di Stato in modo da contribuire alla ripresa economica** in Europa. La Commissione si propone espressamente di utilizzare il controllo degli aiuti di Stato non solo in senso difensivo, per impedire l'introduzione di distorsioni del funzionamento del mercato, ma anche con una funzione pro attiva, cioè diretta alla promozione della crescita in linea con gli obiettivi della strategia Europa 2020. Nei vari regolamenti e comunicazioni degli ultimi anni troviamo quindi una specifica attenzione e una valutazione in linea di principio positiva per gli interventi a sostegno della diffusione della banda larga, delle infrastrutture, delle reti energetiche e di trasporto, dell'ambiente, della ricerca e sviluppo, della formazione e così via. Con l'importante avvertenza che non basta individuare un obiettivo meritorio: per essere compatibile con il diritto europeo, la misura di aiuto deve essere definita in modo efficace per perseguire il risultato, non avere alternative meno distorsive ed essere proporzionata.

Per quanto riguarda infine l'assetto istituzionale, con la modernizzazione ci si è proposti di **concentrare l'attività di controllo ex ante della Commissione sugli aiuti potenzialmente più distorsivi e di semplificare e velocizzare le procedure**. Sono stati rafforzati i poteri della Commissione di acquisizione delle informazioni e sono state

ampliate le categorie d'aiuto considerate in via presuntiva compatibili col mercato interno e per le quali quindi gli Stati membri non hanno l'obbligo della notifica preventiva. Il contraltare di questo cambiamento di impostazione è la necessità di **un più ampio coinvolgimento degli Stati membri nel processo di controllo dell'applicazione della disciplina**. Vi sono nuovi obblighi di trasparenza e di rendicontazione che gli Stati membri devono dimostrare di sapere assolvere. Va preso atto che la materia degli aiuti di Stato, anche come delineata dai regolamenti e dalle comunicazioni di nuova generazione, resta piuttosto complicata e richiede un importante impegno per la formazione delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri, anche a livello regionale e locale.

Ormai la maggior parte dei regolamenti e delle linee guida che la Commissione si era proposta di emanare nell'ambito della riforma è stata adottata e nel corso del Convegno vi sarà occasione di discuterne in modo approfondito. Nei prossimi anni sia la Commissione che gli Stati membri dovranno **concentrare gli sforzi sulle sfide dell'attuazione**.