



SCUOLA SUPERIORE
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
LOCALE



DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO
DELLE POLITICHE COMUNITARIE

LA PARTECIPAZIONE
DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI
AL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Concorrenza e aiuti di stato nel contesto del trattato

Valerio Vecchietti

Concorrenza e aiuti di Stato

Dipartimento politiche comunitarie

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Roma, 19 aprile 2010

La concorrenza nel trattato

Le due facce della concorrenza

Articoli da 101 a 103:

- antitrust (cartelli, abuso di posizione dominante)
- fusioni

Scopo essenziale è di assicurare il funzionamento del mercato nei rapporti **fra le imprese**

Articoli da 107 a 109 (aiuti di Stato):

Scopo essenziale è di prevenire la distorsione provocata da enti pubblici (Stato, regioni, ecc...)

(articolo 106/2)

Prima del mercato



Il mercato



Aiuti di Stato

Trattato = no aiuti di Stato, in principio

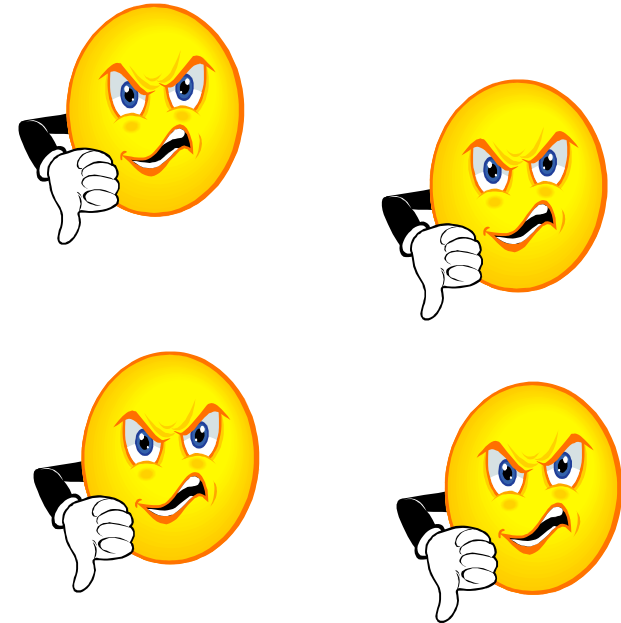
Differenza con le regole della concorrenza in senso stretto

Effetti distorsivi degli aiuti di Stato

Beneficiario



Altri



Ruolo della Commissione europea

Competenza esclusiva della CE:

- Propone le norme di competenza del Consiglio
- Stabilisce tutte le altre norme (di sua competenza)
- Stabilisce la compatibilità degli aiuti
- Indaga e controlla il rispetto delle norme
- Assolve e condanna
- Censisce gli aiuti di Stato

Definizione

Il Trattato non definisce gli aiuti di Stato

**L'articolo 107.1 TUE semplicemente individua
gli effetti di un AS:**

“Salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, che favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.”

Elementi degli AS

Art. 107.1

1. Intervento dello Stato (risorse pubbliche);
(principio dell'investitore privato in un'economia di mercato)
2. Vantaggio economico del beneficiario (impresa);
3. Selettività;
(vantaggio competitivo del beneficiario)
4. Distorsione della concorrenza o influenza sugli scambi fra SM.

Compatibilità degli AS

Art. 107

1. Finalità di compensazione
2. Interesse comune
3. Fallimento di mercato

Essi sono rappresentati in dettaglio in:

- a. Normativa “grigia”
- b. Regolamenti di esenzione
(*de minimis?*)

Compatibilità degli AS

Articolo 107.2

“**Sono** compatibili con il mercato comune:

- a. gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti
- b. gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali;
- c. gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione.”

Compatibilità degli AS

Article 107.3

“**Possono** considerarsi compatibili con il mercato comune:

- a. gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il **tenore di vita** sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione;
- b. gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio ad un **grave turbamento** dell'economia di uno Stato membro;
- c. gli aiuti destinati ad **agevolare lo sviluppo** di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;

Compatibilità degli AS

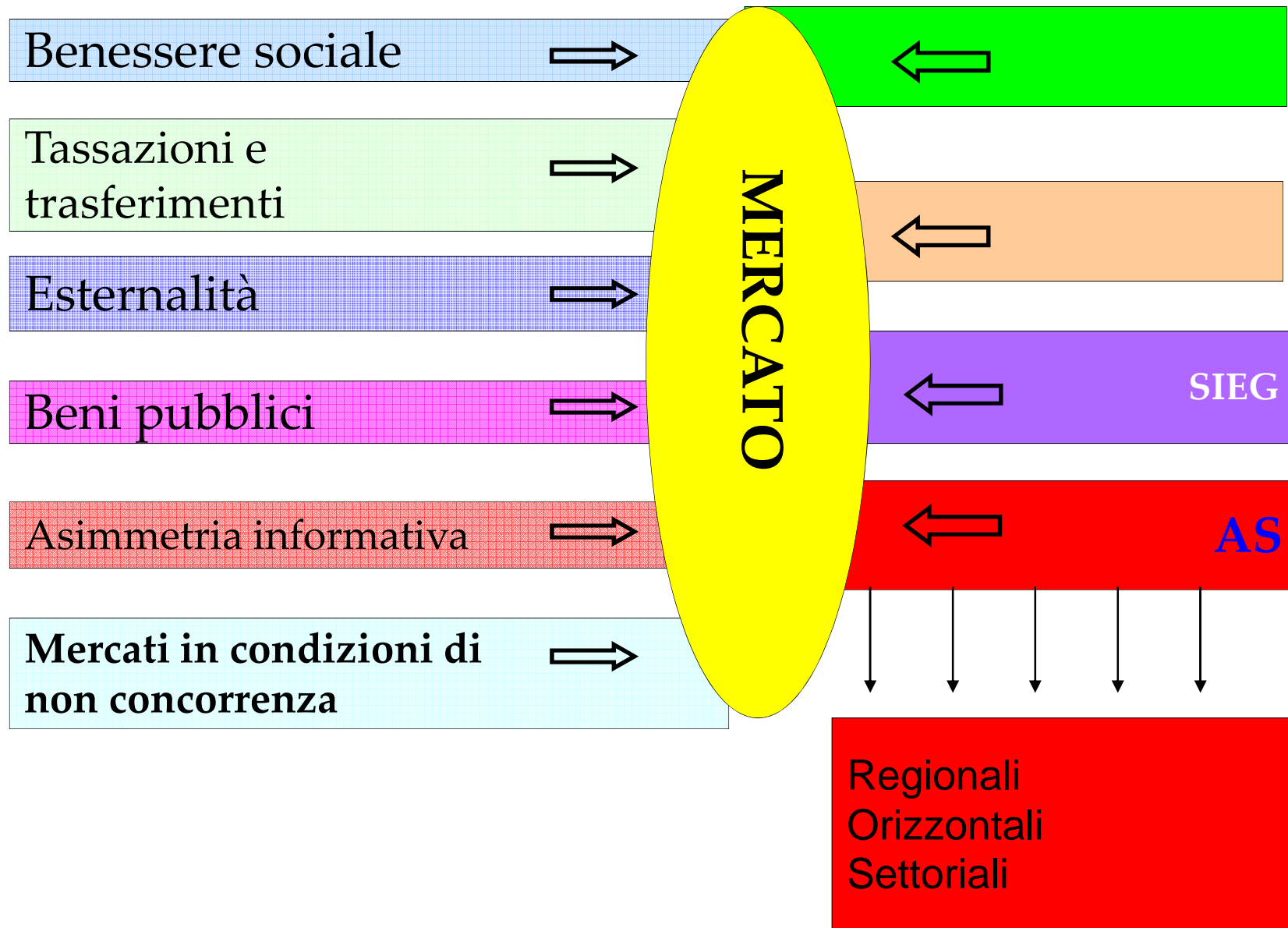
- d. gli aiuti destinati a promuovere la **cultura** e la conservazione del patrimonio quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella comunità in misura contraria all'interesse comune;
- e. le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.”

Compatibilità degli AS

1. Finalità di compensazione
2. Interesse comune
3. Fallimento di mercato (approccio economico → PAAS)

Essi sono rappresentati in dettaglio in:

- a. Normativa “grigia”
- b. Regolamenti di esenzione
(*de minimis?*)



Distinzione degli AS

Individuali

Regimi

Previa istruttoria

Automatici (questione Deggendorf)

La distinzione degli AS

AIUTI A FINALITA' REGIONALE

107/3/a

aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione

107/3/c

aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse

La distinzione degli AS

AIUTI A CARATTERE ORIZZONTALE

- AS alla RSI
- AS all'occupazione
- AS per assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili
- AS alla formazione
- AS a finalità ambientale
- AS per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà
- AS al capitale di rischio
- AS sotto forma di garanzie o tasso agevolato
- AS all'imprenditoria femminile
- AS alle PMI
- AS per il credito all'esportazione

Distinzione degli AS

AIUTI A CARATTERE SETTORIALE

Settori sensibili

Industria carboniera e siderurgica

Fibre sintetiche

Industria automobilistica

Costruzione navale

Agricoltura, pesca, acquacoltura

Trasporti

Le regole degli aiuti temporanei

Articolo 107/3/b (notifica globale preventiva e monitoraggio unico)

Comunicazione 22 gennaio 2009

Comunicazione 25 febbraio 2009

Testo consolidato 7 aprile 2009

Decisioni di approvazione della CE

DPCM 3 giugno 2009

Linee guida

Comunicazione 31 ottobre 2009 (agricoltura)

Decisione della CE

DPCM di modifica

Le singole tipologie di aiuto

1. Aiuti di importo limitato. Decisione 28 maggio 2009, C(2009)4277; aiuto N 248/2009
2. Aiuti sotto forma di garanzia. Decisione 28 maggio 2009, C(2009)4289; aiuto N 266/2009
3. Aiuti sotto forma di tasso di interesse agevolato. Decisione 29 maggio 2009, C(2009)4376; aiuto N 268/2009
4. Aiuti per la produzione di prodotti verdi. Decisione 26 ottobre 2009, C(2009)8406; aiuto N 542/2009
5. Aiuti agli investimenti in capitale di rischio delle PMI. Decisione 25 maggio 2009, C(2009)4117; aiuto N 279/2009

Le regole orizzontali

- Durata temporanea, fino al 31 dicembre 2010, salvo l'effetto "abbrivio" per garanzie e tasso di interesse agevolato (prodotti verdi)
- Norma Deggendorf
- Necessità e appropriatezza degli aiuti
- Monitoraggio
- Campo di applicazione
- No imprese in difficoltà prima del 1/7/2008

Aiuti di Stato
sotto forma di compensazione
di oneri di servizio pubblico

Concorrenza

- Per distinguere se un servizio possa considerarsi economico o non la Corte di Giustizia fa riferimento ad una serie di criteri relativi alle condizioni di funzionamento del servizio all'esame: esistenza di un mercato, prerogative statali o obblighi di solidarietà.

Mercato interno

- Per qualificare un servizio come attività economica nell'ambito del mercato interno (libera circolazione dei servizi e libertà di stabilimento) un servizio deve possedere la caratteristica essenziale di essere fornito dietro retribuzione

Articoli 106/2 e 107

Compatibilità compensazione:

Criterio dell'aiuto di Stato

Ogni compensazione va valutata in base all'articolo 107 (risorse pubbliche)

Criterio della compensazione

Solo in caso di sovracompensazione si applica l'articolo 107

L'evoluzione dei criteri

1. Comunicazione del 2001: neutra, ma sembra accettare il criterio dell'AS
2. sentenza FFSA: giudizio in base all'articolo 107 non esclude analisi ex articolo 106, ma prevale criterio compensazione
3. Ferring: criterio dell'AS. analisi compatibilità ex articolo 107
4. Altmark: criterio della compensazione, ma criteri precisi per individuare sovracompensazione
 - a. Chiari obblighi SIEG, con atto pubblico
 - b. Parametri compensazione oggettivi e trasparenti
 - c. No sovracompensazione
 - d. Affidamento trasparente (gara) oppure confronto con impresa efficiente

L'evoluzione dei criteri

5. Prassi CE: insussistenza condizioni Altmark non esclude applicabilità articolo 106.
SE normativa settoriale → si applica
NO normativa settoriale → 4 condizioni Altmark
NO condizioni Altmark → applicabilità articolo 106/2

Articolo 106 trattato CE

1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del presente trattato, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 12 e da 81 a 89 inclusi.
2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.
3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.

Impresa e attività economica

Impresa è chiunque svolge attività economica (neutralità pubblico privato)

diritto nazionale: definizione di impresa

diritto comunitario: definizione natura economica dell'attività.

Natura non economica se esercizio funzioni pubbliche

Qualifica funzioni pubbliche è di diritto nazionale

Comunicazione 2001 distingue fra servizi sociali e economici

In seguito distinzione attenuata

Natura attività economica

Giurisprudenza

- Regolamentazione come indice della natura dell'attività economica
- Rilevanza del principio solidaristico e di quello redistributivo (previdenza: Poucet)
- Criterio della ipotizzabilità di un mercato privato soggetto alle stesse regole (contendibilità). In caso negativo, no natura economica, cioè esclusivamente sociale

Funzionalità misure in deroga

Giurisprudenza

Regolamentazione funzionale al soddisfacimento dei SIEG

Principio di necessità: funzionalità non implica che le misure devono essere l'unico strumento possibile.

Nei casi (gas e elettricità) C157/94; C158/94; C159/94:

-prova della funzionalità sullo SM

-prova dell'alternativa equivalente sulla CE

Definizioni

La normativa comunitaria:

- a. non contiene una definizione di SIEG
- b. Contiene limiti all'intervento dello Stato:
 - a. Identificabilità dei compiti assegnati
 - b. Trasparenza dell'incarico e della compensazione (disallineamento con il criterio del vantaggio)
 - c. Discrezionalità
 - a. Universalità
 - b. Obbligatorietà
 - c. (rilevanza economica)
 - d. beneficiari

Identificabilità dei compiti assegnati

Altmark:

- Atto pubblico: varie tipologie
- Atto espresso
- Evidenza del legame mission pubblica → erogazione
- Non evidenza del legame: onere della prova sullo SM

Trasparenza

1. Parametri compensazione definiti ex ante (II condiz Altmark)
2. Procedura appalti per affidamento incarico (criterio del minor costo) → scarsa attinenza con assenza di vantaggio
oppure
confronto con impresa efficiente (costi + utile ragionevole) → investitore privato (IV condiz Altmark)
difficoltà e vaghezza criterio comparativo
Potrebbe esservi sovracompensazione rispetto ad impresa ipotetica, ma non rispetto ad impresa incaricata
viceversa: potrebbe non esservi compensazione rispetto a impresa ipotetica in concorrenza, ma esservi rispetto ad impresa incaricata in regime di monopolio (diversa curva dei costi)

Applicazione articolo 106/2

In caso di mancata trasparenza si può applicare articolo 106/2:

- Costi calcolati ex post
- Confronto con costi impresa incaricata, anziché con costi impresa ipotetica

Dicrezionalità SM

Limite dell'errore manifesto: tuttavia giurisprud estensiva → pacchetto Monti

Universalità: tuttavia esigenze SIEG anche affidate al mercato (telefonia) → comunicaz 2001

Obbligatorietà: definizione chiara e trasparente

Pacchetto Monti

Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato sotto forma di compensazione:

considera i costi dell'impresa incaricata
prende in esame il caso della sovracompensazione
Riferimento alla qualità del servizio (?)
nessun riferimento art. 106/2 (No impedimento SIEG)

Obbligo di notifica:

Illegalità (sentenza CELF) → diretta appl 106/2 (Cisal) (dottrina divisa)

Recupero

Pacchetto Monti

Decisione 842/2005:

Specialità trasporti terrestri

Aiuti compatibili

Ratio compatibilità:

- ridotta entità → cons. 15
- settori specifici
 - edilizia popolare
 - ospedali

Riferimento alla qualità del servizio (?)

No obbligo di notifica

La valutazione di compatibilità degli AS

Il procedimento logico

- 1. Esistenza dell'AS**
- 2. Regolamento di esenzione (Reg. 800/2008) oppure de minimis (Reg. 1998/2006)**
- 3. Valutazione di compatibilità**

De minimis (1998/2006)

RGE (800/2008)

- *De minimis*
- Aiuti a finalità regionale
- Aiuti agli investimenti e all'occupazione in favore delle PMI
- Aiuti all'imprenditoria femminile
- Aiuti per la tutela ambientale
- 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 di ricerca, sviluppo e innovazione
- Aiuti alla formazione
- Aiuti in favore dei lavoratori svantaggiati e disabili

Principi per la valutazione di compatibilità

Effetto incentivo (misure fiscali)

- il nuovo investimento dipende dall'AS
- l'impresa investe SOLO perchè AS
- prova controfattuale

Balance test

Balance test

Effetti positivi e negativi: l'interesse comune

- L'AS è diretto ad un obiettivo ben definito di comune interesse?
- L'AS è strutturato in maniera tale da raggiungere l'obiettivo di comune interesse?
- Le distorsioni della concorrenza e gli effetti sugli scambi sono limitati in maniera tale che il bilancio complessivo sia positivo?

Valutazione di compatibilità nella pratica

Obblighi degli SM

Obbligo di notificare i progetti di AS nuovi o modificativi, oppure gli AS con *stand still*, oppure per certezza giuridica

Se lo SM non notifica l'AS è "illegale"

Obbligo di fornire tutte le informazioni atte a consentire alla Commissione di adottare una decisione.

Ruolo della CE:

- Esamina le misure notificate (comma 3)
- Procedo all'esame permanente dei regimi di aiuto esistenti (comma 1)
- Può sospendere l'applicazione dell'AS fino alla decisione (*stand still*)
- Può aprire una procedura di indagine formale in presenza di aiuti non notificati (comma 2)

Obblighi degli SM

NON c'è obbligo di notifica quando:

- esenzione
- De minimis
- Aiuti esistenti

Procedura di decisione della CE

Aiuto non notificato = “aiuto illegale”

Aiuto Notificato =

1) “Nuovo aiuto”

**2) “Aiuto esistente” → progetto di
modifica**

Aiuti illegali

Procedimento di indagine formale

Può essere avviato in caso di dubbi o in caso di aiuto attuato in modo abusivo

Entro un mese commenti dello SM

Decisione finale entro 18 mesi

Aiuti illegali

La CE esamina le informazioni in merito a presunti aiuti illegali, può:

1. chiedere informazioni allo SM, che presenta osservazioni
2. adottare una ingiunzione di sospensione dell'aiuto illegale
3. in caso di gravi rischi di lesione della concorrenza, adottare una decisione provvisoria - ingiunzione di recupero
4. Imporre allo SM di recuperare
5. adire la Corte di Giustizia, se lo SM non si conforma alla decisione.
6. Termine di prescrizione di 10 anni.

Aiuti notificati

La Commissione adotta, **entro due mesi**, una decisione:

1. non aiuto: la misura esaminata non costituisce un aiuto
2. decisione di non sollevare obiezioni: la misura è compatibile
3. decisione di avviare un procedimento di indagine formale:
dubbi in merito alla compatibilità

Trascorsi i due mesi dall'avvenuta notifica senza che la Commissione si sia pronunciata l'aiuto si intende autorizzato (prassi)

La Commissione entro il termine dei due mesi può richiedere ulteriori informazioni, il termine può essere prorogato (procedura semplificata)

Questione Deggendorf

- Giurisprudenza Deggendorf
- Norma Deggendorf nel regolamento 800/2008 e nel regolamento AFR
- Norme nazionali:
 - Principio generale → articolo 16 bis della legge 11/2005
 - Temporary framework → art. 2 DPCM
 - Prassi generale di introdurre la norma in norme specifiche

Decisioni della CE

1. Autorizzazione (non aiuto, compatibile)
2. Condizionali (Alitalia)
3. Negative
4. Recupero
5. Misure provvisorie

Ritiro della notifica

Revoca della decisione (se informazioni inesatte e solo con procedura di indagine formale)

Notifica

Dalla Amministrazione

tramite Italrap

alla Commissione

SANI

Sessione di inserimento

Si accede all'applicazione collegandosi al seguente indirizzo:

<https://webgate.cec.eu.int/competition/sani>

Grazie

v.vecchietti@palazzoehigi.it