

Vi è un ultimo rilevante strumento al quale ha fatto ampiamente ricorso la Commissione al fine di promuovere attivamente il rispetto delle regole europee di concorrenza. Si tratta dell'avvio nel 2006 di alcune importanti indagini di settore nei mercati dell'energia e dei servizi finanziari, cruciali per l'agenda di Lisbona e per la competitività europea.

Queste indagini, promosse d'intesa tra il Commissario alla Concorrenza Kroes e quello al Mercato Interno McCreevy, si sono poste l'obiettivo di individuare gli ostacoli alla libera concorrenza in questi due settori, nonché i metodi per eliminarli. Nel 2006 sono stati pubblicati i primi risultati. Nel settore energetico è emersa una scarsa trasparenza e una limitata integrazione dei mercati nazionali. Nel settore dei servizi finanziari, il rapporto preliminare sul mercato delle carte di credito ha rivelato l'esistenza di importanti ostacoli al funzionamento del mercato stesso con impatti negativi sui singoli consumatori europei.

La pubblicazione all'inizio del 2007 dei rapporti finali delle indagini di settore sul mercato dell'energia e su quello bancario conferiranno sicuramente nuovo impulso all'azione della Commissione a favore di una più avanzata liberalizzazione di questi mercati all'interno degli Stati Membri.

L'azione della Commissione nel settore della concorrenza

Come noto, in materia di concorrenza la Commissione europea svolge un ruolo preponderante, mentre è competente in via esclusiva nello specifico settore degli aiuti di Stato, sia nella fase ascendente di adozione della normativa (Regolamenti di esenzione e Orientamenti applicativi) in materia di aiuti di Stato, sia naturalmente nella fase di vigilanza e controllo del rispetto del Trattato e delle altre norme.

Nel corso del 2006, la Direzione Generale Concorrenza della Commissione europea ha concentrato i propri sforzi su due obiettivi prioritari: l'azione di prevenzione e deterrenza nei confronti dei cartelli e il controllo delle fusioni societarie; la riforma della disciplina degli aiuti di Stato.

Nei paragrafi che seguono, quindi, saranno trattate separatamente le due sfere di competenza della Commissione, che rappresentano le due facce della stessa medaglia: concorrenza in senso stretto e aiuti di Stato.

Articoli 81 e 82 TCE. Concorrenza in senso stretto. Controllo del rispetto delle norme antitrust e del divieto di abuso di posizione dominante

Attraverso le decisioni che adotta, la Commissione svolge una efficace azione di deterrenza nei confronti dei fenomeni di artificiosa fissazione dei prezzi delle merci e dei servizi.

La vigilanza dell'esecutivo comunitario in tale ambito, oltre ad essere finalizzata al contrasto dell'aumento generale dei prezzi e al miglioramento delle performance delle imprese sotto il profilo dell'innovazione, ha carattere propedeutico e di garanzia alla efficace realizzazione di concrete politiche di liberalizzazione.

Sul fronte dell'attività di controllo delle concentrazioni societarie l'enfasi è stata posta sul perfezionamento di tecniche di valutazione che prediligano un approccio basato sull'analisi economica di tali fenomeni. Anche in questo settore è stata posta particolare attenzione ad evitare che le operazioni di "merger" societarie costituiscano un impedimento al successo degli obiettivi di liberalizzazione.

Nella fase ascendente, la Commissione europea ha spinto per un ampliamento delle regole antitrust in nuovi settori, in particolare nel campo dei trasporti.

La Commissione ha inoltre dedicato un'attenzione crescente al controllo dell'applicazione delle norme in materia di concorrenza: sia attraverso una revisione delle regole sull'imposizione di multe alle società che hanno violato le regole antitrust, sia attraverso disposizioni che facilitano la presentazione di azioni di risarcimento, a beneficio, fra l'altro dei consumatori che siano stati vittime di perdite a seguito della violazione delle regole di concorrenza.

Attività svolte

Con l'avvio, sul finire del 2005, di una pubblica consultazione relativa all'applicazione dell'art. 82 del Trattato (sugli abusi di posizione dominante da parte di società che escludano altri concorrenti dal mercato), la Commissione europea ha stimolato una riflessione in materia di abuso di posizione dominante chiedendo commenti alle parti interessate, in vista di un riesame e un rafforzamento delle relative disposizioni applicative. Il riesame si pone l'obiettivo di permettere alla Commissione una valutazione dei mercati rilevanti attraverso l'utilizzo di parametri economici che consentano una più efficace rappresentazione delle posizioni e dei comportamenti dei soggetti operanti all'interno di quei mercati in violazione dell'art. 82. Nel corso del 2006 la Commissione ha continuato la valutazione delle osservazioni pervenute all'esito della quale, nei primi mesi del 2007, saranno annunciate nuove iniziative in materia di revisione delle regole in materia di abuso di posizione dominante.

Nel campo dell'attuazione delle disposizioni antitrust:

- ✓ nel dicembre 2005 la Commissione europea ha pubblicato il Libro verde in materia di "Azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust comunitarie" avviando una consultazione su questo delicato tema. Nell'ottica di garantire una più efficace applicazione del diritto della concorrenza, il Libro verde analizza gli ostacoli alla creazione di un sistema più efficace per l'introduzione delle domande di risarcimento del danno per violazione del diritto antitrust comunitario, e propone alcuni spunti per valutare l'opportunità di introdurre misure a livello comunitario al fine di agevolare la proposizione delle azioni di risarcimento del danno, sia che si tratti di azioni civili proposte dopo che un'autorità garante della concorrenza ha accertato una violazione, sia che si tratti di azioni indipendenti. Il Dipartimento delle Politiche comunitarie, in seguito al coordinamento delle amministrazioni interessate, ha trasmesso le osservazioni dello Stato italiano alla Commissione europea nell'aprile del 2006;
- ✓ Nel settembre del 2006 la Commissione europea, al fine di garantire che la propria azione nella repressione delle infrazioni agli artt. 81 e 82 del Trattato abbia il necessario carattere dissuasivo, ha adottato i nuovi Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 1/2003;
- ✓ Nel dicembre 2006 la Commissione ha adottato una Comunicazione relativa alle immunità dalle ammende o alla riduzione del loro importo nel caso di cartelli tra imprese, stabilendo le linee generali per ricompensare la collaborazione all'indagine fornita alla Commissione da parte di imprese che fanno o hanno fatto parte di cartelli segreti con negative ripercussioni sulla Comunità.

Nel settembre 2006 il Consiglio competitività ha accolto la proposta di Regolamento recante l'abrogazione del Regolamento n. 4056/86 (che disciplinava l'applicazione degli articoli 85 e 86 del TCE ai trasporti marittimi) e la modifica del Regolamento n. 1/2003, al fine di estenderne il campo di applicazione ai servizi di cabotaggio e ai servizi di trasporto merci con carico non regolari. Con la modifica del quadro normativo, le regole di mercato pervaderanno anche la disciplina dei trasporti marittimi di linea con una migliore efficienza ed efficacia degli stessi.

Nell'ottobre 2006 la Commissione ha adottato il Regolamento n. 1459/2006, relativo all'applicazione dell'art. 81 comma 3 del Trattato a determinate categorie di accordi tra imprese e pratiche concordate concernenti le consultazioni sulle tariffe per i passeggeri nell'ambito dei servizi aerei di linea e sull'assegnazione di bande orarie negli aeroporti.

3.2 Aiuti di Stato

In materia di aiuti di Stato, nel corso del 2006, il Dipartimento Politiche Comunitarie ha assicurato il coordinamento delle Amministrazioni centrali e regionali nonché, ove necessario, la consultazione delle parti economiche e sociali per la definizione della posizione nazionale su tutte le proposte di nuove discipline sottoposte dalla Commissione alla valutazione degli Stati membri. Il Dipartimento si è altresì fatto portavoce nelle sedi comunitarie della posizione nazionale così definita.

Nel 2005 la Commissione europea ha avviato una complessiva riforma della politica degli aiuti di Stato, adottando il Piano d'azione per il quinquennio 2005 – 2009. La finalità del Piano d'azione è far sì che le norme in materia di aiuti di Stato assicurino un migliore contributo alla crescita duratura, alla competitività, alla coesione sociale e regionale e alla tutela dell'ambiente. Il Piano è ispirato da un principio di rimodulazione della possibilità di concedere aiuti di Stato, riducendone l'ammontare complessivo e utilizzandoli in maniera più mirata. Si tratta di un vero e proprio itinerario di riforma dei vari orientamenti in materia, un percorso da portare a termine entro il 2009 (data di scadenza dell'attuale Commissione).

Nel corso del 2006, pertanto, sono stati modificati alcuni strumenti giuridici quali il Regolamento degli aiuti de minimis, la disciplina degli aiuti alla Ricerca e Sviluppo e Innovazione, la disciplina degli aiuti di Stato al capitale di rischio, gli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 (già approvati dalla Commissione a fine dicembre 2005). Questi provvedimenti sono applicati a partire dal 1 gennaio 2007.

Sempre nel 2006 è stato, altresì, adottato un nuovo Regolamento relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del TCE agli aiuti di Stato per investimenti a finalità regionale. È stata altresì avanzata la proposta di modifica del Regolamento n. 994/98 sull'applicazione degli artt. 87 (92) e 88 (88) del TCE a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali (si tratta del regolamento che conferisce alla Commissione la facoltà di dichiarare la compatibilità di determinate categorie di aiuti con il mercato comune e di esentarle dall'obbligo di notifica), nonché la proposta di modifica del criterio di determinazione del tasso di riferimento di cui all'articolo 9 del regolamento di procedura n. 794 del 2004.

I nuovi provvedimenti

Nuovo Regolamento de minimis. La nuova disciplina (Regolamento n. 1998/2006 del 15 dicembre 2006, pubblicato in GUCE serie L n. 379 del 28.12.2006) eleva la soglia di aiuti da 100.000 a 200.000 euro nel triennio, sotto la quale non c'è necessità di notificare alla Commissione europea un progetto di aiuto. Il nuovo regolamento si applica anche al settore del trasporto su strada (anche se con un tetto di 100.000 euro), con l'eccezione degli aiuti per l'acquisto di attivi mobili. Il nuovo Regolamento copre anche le garanzie fino ad un prestito massimo di 1,5 milioni di euro.

Nuovi Orientamenti in materia di aiuti di Stato alla Ricerca, allo Sviluppo e alla Innovazione. Adottati in via definitiva il 22 novembre del 2006, sono stati pubblicati nella G.U.C.E. Serie C n. 323 del 30 dicembre 2006. I nuovi orientamenti sono riassumibili come segue:

- ✓ è prevista una valutazione semplificata per alcune tipologie di investimenti;
- ✓ si applica il test comparativo per la verifica dell'effetto incentivante dell'aiuto;
- ✓ viene valorizzata la collaborazione fra organismi di ricerca senza scopo di lucro e imprese;
- ✓ sono stati introdotti gli aiuti alle piccole imprese innovatrici;
- ✓ sono consentiti gli aiuti all'innovazione per le attività di servizio;
- ✓ è stata favorita la incentivazione degli investimenti che utilizzano personale altamente qualificato e di quelli effettuati in poli di innovazione;
- ✓ sono stabilite tre soglie per la notifica di progetti individuali (tre tetti massimali: 20 milioni di Euro per i progetti di ricerca di base, 10 milioni di Euro per quelli legati alla ricerca industriale e 7,5 milioni di Euro per i progetti di sviluppo sperimentale).

La Commissione mantiene peraltro una posizione negativa circa la cumulabilità di questi aiuti con altre tipologie e, sul piano degli adempimenti amministrativi, le nuove regole rendono eccessivamente complesso, rispetto al passato, notificare (e per la Commissione valutare) aiuti oltre la soglia dei 7,5 milioni di Euro.

Nuovi Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle PMI. Pubblicati nella GUCE Serie C n. 194 del 18 agosto 2006 i nuovi orientamenti precisano le condizioni alle quali gli aiuti di Stato a sostegno degli investimenti in capitale di rischio possono essere considerati compatibili con il mercato comune. Le principali novità sono riassumibili come segue:

- ✓ valutazione semplificata per alcune tipologie di investimenti;
- ✓ applicazione del test comparativo per la verifica dell'effetto incentivante dell'aiuto;
- ✓ maggior dettaglio delle definizioni;
- ✓ viene modificato il livello massimo delle tranches di investimento finanziabili;
- ✓ sono finanziabili anche le fasi antecedenti all'investimento (scouting e seed capital) e alcune attività di intermediazione;
- ✓ viene prevista la figura dei business angels.

Nuovi Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 – Carta degli aiuti a finalità regionale. In base ai nuovi Orientamenti adottati alla fine del 2005 ciascuno Stato membro dovrà notificare alla Commissione europea un'unica carta degli aiuti a finalità regionale relativa all'intero territorio nazionale, che indichi le aree dello Stato ove nei prossimi sette anni sarà possibile concedere aiuti a finalità regionale sia nelle regioni ove il tenore di vita è anormalmente basso (ai sensi dell'art. 87.3 a) del TCE), sia nelle aree sfavorite rispetto alla media nazionale (ai sensi dell'art. 87. 3 c) del TCE). Mentre la selezione delle aree 87.3.a) è predefinita a livello comunitario (per l'Italia sono ammissibili Calabria, Campania, Puglia Sicilia e, in via transitoria, Basilicata), l'individuazione delle aree 87.3.c) deve essere proposta dallo Stato membro, sulla base di un plafond complessivo di popolazione (che in Italia è pari al 3,9 per cento della popolazione nazionale). Il negoziato interregionale per la ripartizione del plafond è risultato estremamente complesso, sia per il forte ridimensionamento della popolazione assegnata all'Italia rispetto al periodo 2000-2006, sia per la determinazione della popolazione da assegnare alla Sardegna, che ricadrà per il periodo 2007-2013 tra le aree 87.3.c). Il negoziato si è concluso con un accordo, intervenuto a metà dicembre 2006, tra le Regioni interessate che, nel corso del 2007, dovranno procedere alla individuazione delle aree assistibili da inserire nella carta.

Regolamento (CE) n. 1628/2006 del 24 ottobre 2006 relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del TCE agli aiuti di Stato per investimenti a finalità regionale. Pubblicato nella GUCE Serie L n. 302 del 1 novembre 2006, è subordinato all'approvazione della Carta degli aiuti a finalità regionale (AFR). Il regolamento prevede:

- ✓ l'esenzione dalla notifica per gli AFR "trasparenti", cioè per i quali è possibile calcolare l'intensità dell'aiuto senza procedere a una valutazione del rischio;
- ✓ il rispetto delle intensità di aiuto contemplate nella carta degli AFR;
- ✓ la necessità di dimostrare l'effetto incentivo dell'aiuto;
- ✓ la impossibilità di cumulare gli AFR con quelli de minimis.

Nel corso del 2006 la Commissione europea ha inoltre adottato provvedimenti di proroga fino al 30 giugno 2006 dell'applicazione dei seguenti regolamenti:

- ✓ regolamento 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione;
- ✓ regolamento 70/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore di piccole e medie imprese;
- ✓ regolamento 68/2001, della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti destinati alla formazione.

Le proposte

Proposta di modifica del regolamento del Consiglio n. 994/1998.

È attesa per marzo-aprile del 2007 la proposta di modifica del regolamento che abilita la Commissione (CE) ad adottare regolamenti di esenzione dall'obbligo della notifica preliminare per gli aiuti di Stato in determinati settori, nei quali è stato maturato un buon grado di esperienza applicativa della normativa esistente.

Come preannunciato nel "Piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato 2005-2009", la Commissione europea ha proposto nell'ottobre 2006 di allargare il campo di applicazione del regolamento 994/98 agli aiuti di Stato nei seguenti settori:

- ✓ cultura e conservazione del patrimonio;
- ✓ calamità naturali;
- ✓ produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli;
- ✓ aiuti a carattere sociale nel settore dei trasporti.

Proposta di modifica del criterio di determinazione del tasso di riferimento di cui all'articolo 9 del regolamento di procedura n. 794 del 2004.

Il tasso di riferimento è il tasso di interesse utilizzato per misurare l'effettivo valore dell'aiuto e deve essere applicato anche nella fase dei recuperi degli aiuti incompatibili. La proposta è stata avanzata al fine di poter disporre di tassi di interesse di più semplice applicazione, individuati con metodologie comuni a tutti i sistemi finanziari degli SM, che tengano conto in particolare quelli degli SM di recente ingresso.

SANI (System of Aid Notification Interactive)

Dal 1° gennaio 2006 è in vigore (dapprima in fase sperimentale, e poi a regime) il nuovo sistema di notifica elettronica degli aiuti di Stato.

Tale sistema utilizza una pagina web riservata della Commissione, alla quale possono accedere solo gli operatori degli Stati Membri che ne fanno richiesta (previo rilascio di una password e di un ID), che riproduce i formulari cartacei già esistenti, da riempire on line.

A seguito della decisa richiesta di taluni SM, fra cui in primo luogo l'Italia, all'inizio del 2007, la citata pagina web sarà disponibile in tutte le lingue della Comunità.

A fine 2006 solo una parte delle Amministrazioni italiane ha cominciato ad utilizzare il SANI. Nel corso del 2007 occorrerà generalizzare il ricorso al sistema di notifica elettronica a tutte le Amministrazioni nazionali, centrali e locali, che adottano misure di aiuto.

Prospettive per il 2007

Nell'anno 2007, il Governo italiano monitorerà la fase applicativa dei nuovi Orientamenti in materia di aiuti di Stato approvati nel 2006, partecipando in maniera attiva alla fase ascendente di predisposizione di quelli che già hanno fatto oggetto di proposte di revisione. Nel corso del 2007 sarà anche avviata la revisione degli Orientamenti sugli aiuti di Stato per la protezione ambientale (cfr. Ris. On. Gozi, lett. s).

“Questione Deggendorf”

Nel corso del 2006, la Commissione europea, sulla traccia di un orientamento assunto nei confronti di tutti gli Stati membri, al fine di risolvere le problematiche legate alla mancata esecuzione delle decisioni di incompatibilità di alcuni specifici aiuti di Stato, ha chiesto anche alle autorità italiane di assumere il cosiddetto “impegno Deggendorf” e quindi di subordinare la concessione di nuove agevolazioni alla preventiva verifica che i potenziali beneficiari non rientrino fra coloro che hanno ricevuto, e non restituito, aiuti che la Commissione stessa abbia dichiarato incompatibili e per i quali ne abbia ordinato il recupero. Il rispetto di detto impegno, inoltre, ha reso necessaria la risoluzione di diverse problematiche e in particolare di quelle legate ai cosiddetti aiuti automatici, nei quali la fruizione dell'agevolazione non è preceduta da una fase istruttoria.

In tali casi (es.: agevolazioni fiscali) il beneficiario si avvale direttamente dell'aiuto e l'amministrazione non può intervenire preventivamente per verificare che il destinatario di tale aiuto non ne debba restituire altri, per i quali la Commissione ha chiesto il recupero.

A seguito di un ampio coordinamento con tutte le amministrazioni interessate, il Governo italiano ha individuato nell'autocertificazione lo strumento più idoneo per garantire il rispetto dell'impegno Deggendorf.

Attraverso detto strumento i destinatari di nuovi aiuti, dovranno autocertificare di non avere fruito, o di avere rimborsato, precedenti aiuti di Stato dichiarati illegittimi o incompatibili dalla Commissione europea.

Nei casi in cui l'erogazione degli aiuti sia effettuata a seguito di una istruttoria (cosiddetti aiuti “non automatici”), l'autocertificazione potrà essere richiesta nel corso della stessa fase istruttoria e sottoposta a controllo da parte dell'amministrazione competente, prima della concessione del beneficio.

Nei casi di aiuti “automatici” la predetta autocertificazione potrà essere trasmessa, secondo le modalità definite dalle amministrazioni competenti, prima della richiesta di fruizione della nuova agevolazione e potrà essere verificata, anche successivamente, dalle medesime amministrazioni.

Al riguardo, si è formulata una norma che impone in via generale, ai destinatari di nuovi aiuti, l'obbligo di autocertificare, prima di avvalersi di tali nuovi benefici, di non essere debitori di precedenti aiuti di Stato dichiarati illegittimi o incompatibili.

Tale norma è stata approvata e è rappresentata dall'articolo 1, comma 1223, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007).

Essa prevede, per la sua attuazione l'emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale, per la sua complessità, è ancora in corso di definizione, in stretto coordinamento con le amministrazioni interessate. Esso potrebbe essere adottato entro il mese di marzo 2007.

4 UN MERCATO INTERNO PER IL XXI SECOLO

A seguito della consultazione pubblica condotta da aprile a giugno 2006 e alla Comunicazione "A Citizens' Agenda" (COM 2006 – 211 del 10 maggio 2006), la Commissione intende procedere a una revisione complessiva della politica per il Mercato Unico, in vista della quale prevede l'adozione, nella seconda metà del 2007, di un rapporto sul "Mercato Unico nel ventunesimo secolo" contenente proposte concrete di riforma. I risultati della consultazione pubblica, alla quale il Governo italiano ha partecipato con un proprio contributo ufficiale, sono stati pubblicati in un rapporto di sintesi e discussi per la prima volta a livello ministeriale in occasione del Consiglio Competitività del 25 settembre 2006, dal quale è emerso un consenso diffuso sulla necessità di completare il Mercato Unico, eliminando gli ostacoli ancora esistenti al suo pieno e completo funzionamento. La Commissione auspica pertanto un forte coinvolgimento degli Stati membri per la preparazione della futura revisione, con particolare riferimento all'identificazione degli ostacoli da eliminare e al rafforzamento degli strumenti necessari per mantenere e completare il Mercato Unico, quali ad esempio le iniziative per l'attuazione della normativa, una migliore cooperazione tra le amministrazioni e l'utilizzo di strumenti di natura non legislativa. A tale riguardo, per favorire il pieno coinvolgimento degli Stati nella preparazione della futura revisione, la Commissione ha istituito di un gruppo di lavoro ad hoc, composto da funzionari nazionali designati dalle autorità competenti per il Mercato Interno, che alla luce degli esiti della consultazione pubblica e secondo un approccio pragmatico sarà chiamato ad individuare le esperienze più significative e le migliori prassi disponibili a livello nazionale nelle tre seguenti aree d'intervento: 1) politiche e strumenti per eliminare gli ostacoli al Mercato Unico; 2) monitoraggio e valutazione delle normative nazionali; 3) attuazione efficace delle norme sul Mercato Unico e strumenti per la soluzione dei problemi.

Per quanto concerne l'utilizzo di politiche efficaci per eliminare gli ostacoli al Mercato Unico, la Commissione punta sull'utilizzo di diversi strumenti, di natura legislativa e non legislativa. A tale riguardo, la pubblica consultazione ha rivelato la necessità di un maggiore coordinamento tra le politiche per il Mercato Interno e altre politiche ad esse correlate, come quelle per la concorrenza, per garantire una maggiore apertura dei mercati a beneficio, in particolare, dei consumatori e delle PMI. Il gruppo di lavoro ad hoc sarà così chiamato a prendere in esame le esperienze nazionali più significative, finalizzate ad una maggiore trasparenza delle informazioni, alla promozione dell'autoregolamentazione e di una normativa più favorevole alla concorrenza, per stilare un inventario di cosa ha funzionato e cosa no e definire il quadro dei soggetti che a livello nazionale promuovono il Mercato Interno. Sul piano della cooperazione amministrativa dovranno inoltre essere definite con maggior precisione le rispettive competenze e responsabilità di Stati membri e Commissione. Per quanto concerne il monitoraggio e la valutazione delle normative nazionali, la consultazione pubblica ha evidenziato la persistenza di numerosi ostacoli al commercio e alla concorrenza in settori chiave dell'economia quali, tra gli altri, l'energia, i servizi in generale e i servizi finanziari in

particolare, relativamente ai quali il gruppo ad hoc sarà chiamato a monitorare la normativa e le prassi amministrative nazionali per individuarne le incompatibilità col Mercato Unico e le regole della concorrenza. A tale riguardo, la Commissione intende promuovere la diffusione delle migliori prassi e il dialogo tra Stati membri. In particolare, dalla consultazione è emerso come, in assenza di un'armonizzazione comunitaria, le norme tecniche nazionali determinino spesso ostacoli alla libera circolazione di prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro. Questi ostacoli sono tuttora comuni: si calcola che nel 2000 essi abbiano ridotto del 10 per cento, ovvero di 150 miliardi di euro, il commercio di beni nel mercato interno.

Relativamente all'applicazione delle norme sul Mercato Unico, la consultazione pubblica ha evidenziato la centralità di una corretta attuazione della normativa comunitaria a livello nazionale per il funzionamento del Mercato Unico. In molti casi la trasposizione fuori tempo o non corretta delle norme comunitarie nel diritto interno risulta essere la principale causa del cattivo funzionamento del Mercato Unico e, a tale riguardo, il gruppo ad hoc sarà chiamato a raccogliere informazioni pratiche sulle modalità nazionali di attuazione delle norme comunitarie sul Mercato Unico e sui meccanismi esistenti a livello nazionale per prevenire i problemi. Tale analisi dovrà consentire di individuare le cause alla base dei problemi e di individuare adeguati meccanismi per la risoluzione degli stessi. Tra questi, la consultazione pubblica ha evidenziato come il sistema SOLVIT per la soluzione stragiudiziale di problemi transfrontalieri abbia sinora raccolto un generale apprezzamento, nonostante le limitate risorse a disposizione.

I risultati dell'attività del gruppo ad hoc saranno presi in esame nel corso del 2007 dal Comitato Consultivo per il Mercato Interno (IMAC) e successivamente sottoposti all'esame del Consiglio Competitività, in vista della definizione di un programma articolato di iniziative da sottoporre all'esame dei Capi di Stato e di Governo nel corso del 2008.

La prima iniziativa concreta della Commissione per il completamento del Mercato Unico a seguito della consultazione riguarda la libera circolazione delle merci, relativamente alla quale il 14 febbraio 2007 la stessa Commissione ha presentato un nuovo pacchetto di misure per rafforzare e rendere più efficiente il mercato interno delle merci, la cui completa realizzazione costituisce un elemento essenziale dell'integrazione europea. Un mercato integrato senza frontiere rappresenta, infatti, il modo migliore per accrescere la competitività dell'economia continentale. Un migliore funzionamento del mercato interno è, quindi, una componente essenziale della rinnovata strategia per la crescita e l'occupazione, la quale intende consentire all'UE di competere e affermarsi con successo in un'economia globalizzata, in cui i nostri principali partner commerciali dispongono di grandi mercati comuni. Gli articoli 28 e 30 del trattato CE stabiliscono, tra l'altro, che gli Stati membri di destinazione non possano vietare la vendita sul loro territorio di prodotti che siano legalmente commercializzati in un altro Stato dell'UE e non siano oggetto di armonizzazione comunitaria, salvo nel caso in cui le restrizioni tecniche imposte dal Paese di destinazione siano giustificate dai motivi enunciati

all'articolo 30 del trattato CE o da esigenze imperative di interesse generale sancite dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e siano proporzionate.

Si tratta del cosiddetto "principio del mutuo riconoscimento" che discende da un'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia (a partire dalla sentenza "Cassis de Dijon" del 20 febbraio 1979) e che viene applicato, oggi, secondo stime attendibili, a circa il 25 per cento dei prodotti in circolazione nel mercato interno. La commercializzazione delle merci in altri Paesi membri diversi da quello d'origine è ancora frenata, infatti, dall'eccessivo numero di regole tecniche nazionali, che aumentano i costi amministrativi e gravano sulle imprese in termini di accertamento dei requisiti. Il principio appare, inoltre, non sufficientemente conosciuto dalle PMI e genera un clima di incertezza giuridica sul campo di applicazione, con conseguenti rischi per le strategie interne delle aziende relative alla commercializzazione dei prodotti. Molto diffuse, infatti, sono le misure cosiddette d'effetto equivalente (art. 28 trattato CE) alle restrizioni quantitative all'esportazione, rappresentate dagli ostacoli tecnici agli scambi. Tali misure consistono negli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti dalla persistente diversità delle normative con cui ciascun Stato membro provvede a regolare, in assenza di una disciplina comunitaria di armonizzazione, le modalità di fabbricazione, composizione, imballaggio, confezionamento, etichettatura, denominazione e presentazione dei prodotti.

Per cercare di superare tale discrasia, la Commissione ha inviato a Consiglio e Parlamento una specifica proposta di regolamento per i settori non armonizzati, che prevede l'istituzione di una procedura uniforme di cooperazione tra le autorità nazionali e gli operatori economici, la cui funzione specifica sarà di prestare assistenza ai produttori che incontrano difficoltà e restrizioni agli scambi. Secondo tale proposta, attraverso l'istituzione nei diversi Paesi UE di Punti di contatto relativi ai "prodotti" (Product Contact Points), verranno fornite informazioni sulle norme tecniche applicabili o indicazioni, alle persone interessate, delle autorità/organismi competenti presso cui rivolgersi. La proposta verte, in particolare, sull'onere della prova, stabilendo i requisiti procedurali per il diniego del mutuo riconoscimento, con l'obbligo per le autorità nazionali di giustificare, in maniera dettagliata, la decisione di non ammettere nel mercato domestico un prodotto, assumendosi, così, l'onere della prova – mentre, oggi, tale incombenza ricade sui produttori/importatori - nel caso in cui quest'ultimo sia legalmente commercializzato sul territorio di un altro Stato membro. Tale approccio, tuttavia, non prevede un'armonizzazione delle norme tecniche nazionali su specifiche categorie di prodotti ma, per orientare e facilitare l'individuazione dell'ambito di applicazione oggettivo, potrebbe, eventualmente, ritenersi necessaria la predisposizione di una lista informale di prodotti, a titolo puramente indicativo e senza ricadute sul piano giuridico, a cura dell'esecutivo comunitario.

La proposta di regolamento sul mutuo riconoscimento è attualmente sottoposta a un primo esame da parte del gruppo Competitività e Crescita del Consiglio, al termine del quale la

Presidenza deciderà se sussistano o meno le condizioni per puntare ad un accordo politico già in occasione del Consiglio Competitività del maggio 2007, anche alla luce dei progressi che avrà fatto il dossier nella sua prima lettura al Parlamento Europeo. In occasione delle discussioni sinora tenutesi la Commissione ha sottolineato che questa proposta non impedirà progressi futuri nell'ambito di un'ulteriore armonizzazione. Dal dibattito è inoltre emersa la portata potenzialmente estesa del campo di applicazione del Regolamento e la conseguente necessità di coinvolgere tutte le Amministrazioni competenti nella fase negoziale.

PARTE IV

POLITICHE COMUNI

L'esigenza di intervenire nel processo decisionale comunitario in modo sempre più tempestivo ed efficace e la crescente complessità delle tematiche trattate a livello europeo richiedono azioni di tipo orizzontale: l'indicazione delle priorità strategiche, sia a livello nazionale che regionale, deve trovare una corrispondenza nella individuazione delle risorse finanziarie necessarie e vuole, pertanto, la definizione di un quadro complessivo unitario di riferimento su cui opera l'azione di coordinamento del Governo. In questa direzione, la Relazione tende a evidenziare, nell'ambito delle principali politiche comuni, espone sia nella fase di attuazione che in quella di orientamento futuro, e pur con le difficoltà derivanti dalla molteplicità degli aspetti toccati e tra loro intrecciati, modalità e strumenti volti ad assicurare la coerenza dell'azione nazionale fin dai livelli delle discussioni tecniche.

PAGINA BIANCA

1 LA POLITICA AGRICOLA

Sulla base della riforma avviata nel 2003, la PAC è orientata alla promozione dello sviluppo rurale, alla semplificazione e alla riunione delle 21 Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM) in una unica organizzazione, nonché alla ristrutturazione del settore vitivinicolo e ortofrutticolo. Ulteriore sfida è il potenziamento dell'attività di tutela della sicurezza alimentare, in particolare per la commercializzazione dei prodotti geneticamente modificati.

1.1 La riforma dello sviluppo rurale

Nel corso del 2006 il Governo è stato impegnato nella definizione del Piano Strategico Nazionale (PSN) previsto dalla riforma dello sviluppo rurale 2007-2013. La predisposizione del documento ha coinvolto le Amministrazioni centrali interessate dalla programmazione dello sviluppo rurale, Regioni e Province autonome (responsabili dell'attuazione dei programmi regionali) e il Partenariato economico e sociale. Numerose sono state le riunioni dell'apposito Tavolo di concertazione nazionale, istituito e coordinato dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste¹. In data 21 dicembre 2006 il PSN è stato approvato definitivamente dalla Conferenza Stato-Regioni e notificato alla Commissione che, in data 12 gennaio 2007, ha dichiarato ricevibile il documento e avviato il negoziato a carico dei Programmi regionali ancora da notificare.² La Conferenza Stato-Regioni del 21 dicembre, oltre al PSN, ha approvato il Programma nazionale di ristrutturazione del settore bieticolo saccarifero, di cui all'art. 6 del Reg. Ce 320/2006, da attuare in stretta sinergia con i Programmi di sviluppo rurale 2007-2013. Il Governo ha altresì assicurato la partecipazione a tutti i gruppi di lavoro e ai comitati di gestione istituiti presso le istituzioni comunitarie, che hanno condotto all'approvazione: del Regolamento (CE) 1974/2006 del 15 dicembre 2006 (recante disposizioni attuative del Reg. 1698/2005) e del Regolamento (CE) n. 1975/2006 del 7 dicembre 2006, recante disposizioni sui controlli. A seguito dell'accordo raggiunto dalla Conferenza Stato-Regioni il 31 ottobre 2006, è stato possibile definire la percentuale di risorse da destinare al Programma Rete Rurale Nazionale, corrispondente allo 0,5 per cento della dotazione complessiva del Feasr.

E' stata messa a punto³ una prima versione di programma relativo alla Rete Rurale Nazionale (RRN), a carico della quale è stata avviata la consultazione informale con la Commissione europea e il confronto con il Tavolo Nazionale di Partenariato. L'Amministrazione italiana ha partecipato ai gruppi di lavoro e comitati di gestione istituiti presso le istituzioni

¹ In data 28 aprile 2006 e in coerenza con le indicazioni programmatiche fornite dalla Conferenza Stato-Regioni, il Governo ha messo a punto una prima bozza di PSN trasmessa informalmente alla Commissione europea. Il 31 ottobre 2006, sulla base delle osservazioni della Commissione europea e del partenariato economico e sociale, è stata messa a punto una ulteriore versione del PSN, approvata dalla Conferenza Stato-Regioni e, quindi, notificata ufficialmente alla Commissione europea. Successivamente è stato istituito un gruppo di lavoro con le Regioni, a cui è stato affidato il compito di perfezionare il testo del PSN in base alle ulteriori osservazioni formulate dalla Commissione europea. In data 5 dicembre 2006, su richiesta della stessa Commissione, si è svolta a Bruxelles una riunione tecnica, nel corso della quale sono state esaminate le osservazioni relative alla versione del Piano Strategico Nazionale trasmessa.

² Il PSN è stato inserito nel nuovo circuito informatico "SFC" messo a punto dalla Commissione europea e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

³ Grazie ad uno specifico gruppo di lavoro interno al Ministero dell'Agricoltura, allargato ad alcune Regioni e al valutatore indipendente selezionato attraverso una specifica procedura ad evidenza pubblica (Ernst & Young S.p.A.).

comunitarie nel settore condizionalità e ha predisposto il Decreto Ministeriale relativo alla "Disciplina del regime di condizionalità della PAC" del 21 dicembre 2006⁴ che abroga il Decreto Ministeriale 15 dicembre 2005 e modifica il regime di Condizionalità per gli anni 2007 e successivi. Alla luce delle disposizioni vigenti in materia e delle esperienze compiute dalle Regioni Veneto e Piemonte, che hanno attivato la misura nel corso dell'anno 2006, è stato predisposto uno schema di provvedimento ministeriale, da discutere con le Regioni e le parti Economiche e sociali, da utilizzare come linee guida per l'attivazione del servizio a livello nazionale.

E' stato portato a termine il negoziato con la Commissione europea, per quanto attiene la ripartizione tra i vari Stati membri delle risorse finanziarie destinate alla programmazione dello sviluppo rurale. La decisione assunta ha portato ad un'assegnazione in favore del nostro Paese pari a 8.292,01 milioni di euro, la più alta in assoluto tra i 15 vecchi Stati membri, seconda solo alla Polonia nella classifica a 27 Stati. La dotazione ricevuta dalla UE è stata poi ripartita tra le Regioni e le Province autonome con un accordo assunto dalla Conferenza Stato-Regioni in data 31 ottobre 2006.

Per quanto concerne i Piani di Sviluppo Rurale (PSR) 2000-2006, finanziati dalla Sezione Garanzia del Feoga, con Decisione della Commissione europea 2006/289/CE del 12 aprile 2006, il nostro Paese ha ricevuto un'assegnazione aggiuntiva pari a 111,9 milioni di euro, in termini di risorse comunitarie, in parte provenienti dalla modulazione obbligatoria (68,3 milioni di euro) e in parte da economie realizzate da altri Stati Membri nel periodo 2000-2005 (43,6 milioni di euro). Tali disponibilità sono state messe a disposizione dei PSR regionali nel corso dell'esercizio finanziario 2006, per essere spese obbligatoriamente entro il 15 ottobre 2006, data di chiusura dell'esercizio finanziario e dell'intera programmazione. Nel corso dell'esercizio sono stati effettuati quattro Comitati di sorveglianza nazionale, allo scopo di aggiornare le previsioni regionali di spesa, definire le regole comuni per la gestione del Piano finanziario unico e allineare la tabella finanziaria consolidata alla Decisione della Commissione. Nell'esercizio 2006, è stata assicurata la piena utilizzazione delle risorse disponibili e l'azione di coordinamento "Ministero delle politiche agricole e forestali - Regioni e Province autonome-Agea" ha permesso all'Italia di utilizzare nei tempi previsti tutti i fondi comunitari stanziati e di beneficiare di assegnazioni aggiuntive provenienti da economie di altri partner europei. Le ottime performance di spesa dimostrate dal "sistema Italia" nel contesto dei PSR finanziati dalla Sezione Garanzia del Feoga, anche se in maniera indiretta, hanno poi influito positivamente sul riparto dei fondi Feasr destinati allo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013. In relazione ai piani di ristrutturazione e riconversione dei vigneti, è stata posta particolare attenzione alla verifica degli orientamenti delle Regioni e Province autonome sui criteri di

⁴ Nella definizione di tale decreto, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 301 del 29 dicembre 2006, sono stati coinvolti i referenti regionali in materia, Agea, alcuni esperti del Consiglio per la Ricerca e la sperimentazione in Agricoltura (CRA) e le parti economiche e sociali. E' stato inoltre fornito ad AGEA, autorità competente per i controlli di Condizionalità, il supporto necessario alla predisposizione degli indicatori di controllo e alla definizione del Piano Integrato di controlli per il settore agroalimentare.

ripartizione delle risorse da utilizzare e sulle problematiche incontrate nel corso delle precedenti campagne, al fine di snellire al massimo le procedure connesse all'utilizzazione dei fondi disponibili. Nel mese di dicembre 2006, il Governo ha presentato le certificazioni contabili relative ai Programmi operativi regionali (Por) e ai Programmi Leader+, dalle quali è emerso come i programmi regionali hanno raggiunto un livello di spesa sufficiente ad evitare l'applicazione del disimpegno automatico previsto dalle norme comunitarie. Solo la Regione Puglia (per il Leader) e la Regione Sardegna (per il Por) hanno raggiunto un livello di spesa non sufficiente ad evitare il disimpegno dei fondi assegnati. Queste due Regioni hanno però richiesto l'applicazione della deroga prevista dall'articolo 31 del regolamento Ce 1260/99, invocando la sospensione prevista dalla stessa disposizione comunitaria. Attraverso il PON ATAS (Programma di assistenza tecnica e azioni di sistema - gestito dal Ministero dello Sviluppo Economico), è stato fornito il necessario supporto alle Regioni appartenenti all'Obiettivo 1, concentrando l'azione sull'impostazione della fase di programmazione 2007-2013, soprattutto per quanto concerne la messa a punto di uno schema di programma a cui è stato attribuito il valore di prototipo utilizzabile da diverse Amministrazioni regionali.

Nell'ambito della programmazione 2007-2013, in particolare dei lavori per la redazione del Quadro Strategico Nazionale per le Politiche di Coesione 2007-2013, è stato approfondito l'aspetto della complementarietà e del coordinamento tra i Fondi Strutturali e il FEASR, per far sì che la programmazione dello Sviluppo Rurale e quella relativa alla Coesione possano operare per conseguire obiettivi comuni di sviluppo delle aree rurali.

Nell'ambito del programma Rete Leader+ sono state portate a termine una serie di attività di supporto e collegamento rivolte sia ai Gruppi d'Azione Locale (GAL) che alle autorità di gestione regionali. In particolare, è stata assicurata la trasmissione delle proposte di modifica dei Programmi Leader Regionali (PLR) e dei relativi Complementi di Programmazione, delle analisi dei Rapporti Annuali di Esecuzione (RAE), dei rapporti di valutazione, delle certificazioni di spesa, delle domande di pagamento e delle previsioni di annuali. Sono stati, inoltre, portati a termine tutti gli adempimenti amministrativi connessi alla gestione del programma Rete Leader+ (relazione annuale, monitoraggio fisico, procedurale e finanziario su sistema MONITWEB, richieste di erogazione, certificazione delle spese e domande di pagamento, modifica del Programma e del Complemento, convocazione e organizzazione del Comitato di Sorveglianza, analisi del rapporto di valutazione intermedia). Il portale "reteleader.it" è stato costantemente aggiornato attraverso l'inserimento di dati quali le news, gli eventi, i bandi, le notizie provenienti dalla rete e dai Gal. E' stata potenziata la sessione dedicata alla cooperazione e abilitato l'accesso all'inserimento dei dati da parte degli stessi Gal, in modo da consentire l'aggiornamento costante e immediato della documentazione e resa disponibile la versione in lingua inglese del portale. A livello gestionale, sono stati organizzati due Comitati di Pilotaggio (marzo e dicembre), nel cui contesto è stata verificata la rispondenza tra i servizi offerti dal portale e il piano annuale di attività della Rete presentato dall'Ati Inea Agriconsulting (aggiudicataria delle attività relative all'unità di animazione), in modo da apportare le necessarie migliorie al sito web. In considerazione del differimento al

2010 del processo di revisione delle aree svantaggiate da parte della Commissione europea, l'attività del Governo si è concentrata sull'individuazione dei criteri di classificazione dei territori rurali.⁵ Il Ministero dell'Agricoltura, di concerto con gli altri ministeri competenti, ha partecipato a delle attività relative all'attuazione della Direttiva Nitrati (91/676/CEE) e alle direttive "habitat" e "uccelli".⁶ A seguito della procedura di infrazione 2006/2131 avviata dalla Commissione europea nell'aprile 2006, il Governo ha definito il Decreto Legge 16 agosto 2006 n. 251 recante "Disposizioni urgenti per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE in materia di conservazione della fauna selvatica" che prevede misure di controllo dell'attività venatoria e altre attività impattanti nelle "zone di protezione speciale" (ZPS - aree vincolate dall'Unione Europea per la conservazione degli uccelli selvatici). La decretazione d'urgenza si era resa necessaria per adottare specifiche norme di salvaguardia ambientale, in modo da superare la disomogenea applicazione regionale e rimediare alla procedura d'infrazione avviata dalla Commissione europea. Tale decreto è stato, però, ritirato dai Ministri proponenti, in quanto, in fase di conversione dello stesso, non si è riusciti a trovare il necessario accordo con le parti economiche e sociali.⁷

E' stata inoltre inserita una specifica norma nella finanziaria 2007, in virtù della quale, qualora una Regione, nell'esercizio del potere legislativo ad essa conferito dalla Costituzione, provochi un'inadempienza rispetto ad impegni comunitari, ne paga le conseguenze finanziarie, ove l'inadempienza stessa generi penalizzazioni a carico dello Stato membro.

Molteplici sono state le attività svolte sulla base delle disposizioni previste dalla regolamentazione comunitaria e dal decreto legislativo n. 220 del 17 marzo 1995, attuativo degli articoli 8 e 9 del regolamento (CEE) n. 2092/91, in materia di produzione agricola e agroalimentare con metodo biologico. Per la realizzazione dell'obiettivo di gestione a livello comunitario dei lavori del Comitato Permanente per l'agricoltura biologica (art. 14 Reg. CEE n. 2092/91), il Governo ha seguito le riunioni di tale Comitato dei Gruppi di lavoro del Consiglio, per la modifica e l'adeguamento della regolamentazione comunitaria del settore. Sono state ormai completate le procedure amministrative per i bandi di gara e relativi capitolati d'onere

⁵ A tale proposito, in collaborazione con Inea, è stata portata a termine una delicata fase concertativa con le Regioni, che ha permesso di condividere un metodo comune di classificazione del territorio rurale, peraltro adottato anche dal Ministero dell'economia e delle finanze nella fase di stesura della prima versione di Quadro Strategico Nazionale. Tale metodologia, che prevede l'articolazione territoriale delle aree rurali italiane in quattro grandi macro aree, fermo restando la possibilità da parte di ciascun PSR di adattare ulteriormente alla rispettiva realtà territoriale il metodo nazionale condiviso, è stata inserita nel PSN e è stata particolarmente apprezzata dalla Commissione europea.

⁶ Per quanto concerne l'attuazione della Direttiva Nitrati (91/676/CEE), a titolarità del Ministero dell'Ambiente, il Ministero dell'agricoltura ha partecipato alla fase ricognitiva volta a verificare lo stato di recepimento a livello regionale della direttiva e a porre in essere le azioni correttive volte a garantire il superamento della messa in mora avviato dalla Commissione europea, anche in riferimento alle problematiche applicative relative alla Condizionalità, di cui la Direttiva Nitrati è parte integrante. Con riferimento alla protezione e la salvaguardia della biodiversità, e in particolare alle direttive "habitat" e "uccelli", il Ministero dell'Agricoltura, di concerto con i competenti servizi del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ha partecipato alla fase ricognitiva finalizzata a valutare lo stato di attuazione a livello regionale della rete Natura 2000 e a porre in essere azioni per migliorarne l'attuazione, anche in riferimento alle problematiche applicative relative alla Condizionalità e ai nuovi programmi di sviluppo rurale 2007-2013. Nell'ambito di tale collaborazione è stato prodotto un apposito documento di approfondimento "Biodiversità e sviluppo rurale" inerente la programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013 come contributo specifico alla stesura del PSN, che ha visto la partecipazione attiva anche di tutti gli altri soggetti del partenariato coinvolti nel Tavolo di concertazione nazionale per lo sviluppo rurale 2007-2013.

⁷ Il lavoro compiuto è però servito alla definizione di un documento tecnico utilizzato per il recepimento della Condizionalità e per la stesura delle specifiche misure contenute nei nuovi Programmi di sviluppo rurale.