

Controllo degli aiuti di Stato e politica industriale: quale rapporto?

Ginevra Bruzzone

Workshop «*La modernizzazione degli aiuti di Stato: un bilancio e le sfide future*»

Roma, Luiss, 17 giugno 2019

Il recente dibattito

- lettera di 18 Stati membri (Friends of Industry, dicembre 2018)
- documento congiunto dei ministri dell'economia francese e tedesco (febbraio 2019)
- necessità di una politica industriale assertiva per la competitività dell'industria europea nell'attuale contesto economico e politico globale (obiettivi al 2030 e strategia di più lungo periodo)
- necessità di adeguare le regole UE di concorrenza (controllo concentrazioni, aiuti di Stato)?
- conclusioni del Consiglio europeo di marzo 2019:
- facilitare IPCEI e creare contesto favorevole all'innovazione; concorrenza non distorta anche a livello globale; entro 2019 proposte per *fill the gaps* per contrastare gli effetti distortivi derivanti da imprese sussidiate di paesi terzi

E' il momento dell'analisi

- necessità di una visione strategica per l'economia europea nel contesto globale
- evidente una certa insofferenza per il controllo delle concentrazioni (v. reazioni al divieto di *Siemens-Alstom*) e degli aiuti di Stato (fenomeno ricorrente)
- E' il momento a inizio legislatura di dare contributi analitici:
- il sistema delle regole europee di concorrenza è un presidio importante non solo per i consumatori ma anche nella prospettiva della competitività: cautela per non mettere a rischio i pilastri del sistema
- individuare gli ambiti in cui vi è spazio per miglioramenti e a quale livello (accordi internazionali, legislazione europea, atti di regolazione o di soft law della Commissione)

Tra i contributi recenti

Da febbraio 2019:

- EC European Political Strategy Centre, *EU Industrial Policy after Siemens-Alstom – Finding a new balance between openness and protection*
- *Which competition and industrial policies for the new EU Commission after Siemens/Alstom?*, numero monografico della rivista *Concurrences*, n. 2/2019
- *Concurrence et commerce: quelles politiques pour l'Europe?*, Notes du Conseil d'Analyse Économique, maggio 2019

Guardiamo agli aiuti di Stato...

- gran parte del dibattito si è focalizzata sul controllo delle concentrazioni: evidenziati i pericoli di un allentamento della disciplina, che già oggi offre importanti elementi di flessibilità – ma non ci soffermiamo, serve un convegno ad hoc
- focus: l'attuale impostazione del controllo degli aiuti di Stato post modernizzazione è funzionale a una moderna politica industriale, degli Stati membri e a livello europeo?

...e alla politica industriale

Secondo l'OCSE (2013)

“Industrial policy is any type of intervention or government policy that attempts to improve the business environment or to alter the structure of economic activity towards sectors, technologies or tasks that are expected to offer better prospects for economic growth or societal welfare than would occur in the absence of such intervention”

Quali lezioni dall'esperienza

Non ci sono dubbi tra gli economisti che:

- perseguire la grande dimensione delle imprese europee e affidare alla politica pubblica, invece che al mercato, il compito di *pick the winners* della sfida competitiva (imprese, tecnologie, settori) non offre alcuna garanzia di successo, anzi può avere effetti indesiderati (v. peggioramento della performance post grandi concentrazioni in Cina (Conseil d'analyse economique p.9)
- non necessariamente i sussidi pubblici sono seguiti da comportamenti efficienti che comportano vantaggi, oltre che ai diretti beneficiari, anche per la collettività

Ma la politica pubblica ha un ruolo nello sviluppo dei mercati

- a. Assicurare un quadro normativo, generale e settoriale, favorevole agli investimenti e all'innovazione
- b. funzionamento delle PA: semplificazione e qualità dell'azione amministrativa
- c. politica della domanda pubblica (infrastrutture, e-government), istruzione, formazione, sostegno alla ricerca universitaria
- d. correggere market failures nel finanziamento delle PMI e rispetto all'attività di ricerca e sviluppo delle imprese
- e. politiche di taglio più settoriale a fronte degli obiettivi della politica pubblica (agenda digitale, sostenibilità ambientale, coesione, mobilità, SIEG ecc.)

Quali strumenti

- occorre interrogarsi su quali siano le modalità di intervento più appropriate: gli strumenti di intervento sono molteplici e non necessariamente si escludono a vicenda. Includono, ad es., politica europea proattiva sul fronte della fissazione degli standard, rimozione barriere al mercato interno. A volte lo strumento appropriato è il sostegno alle imprese a carico delle risorse pubbliche, europee o nazionali
- per gli interventi selettivi di sostegno, l'esperienza indica che occorre una particolare attenzione per evitare lo spreco di risorse pubbliche e per minimizzare le distorsioni della concorrenza, mantenendo gli incentivi e segnali che stimolino l'efficienza, l'innovazione e quindi la creazione di una struttura produttiva veramente competitiva

Linee guida per una buona politica industriale

Jean Tirole, *L'économie du bien commun*:

1. identificare bene il fallimento del mercato per trovare la risposta più adeguata
2. meccanismi di filtro tecnico/peer review nella scelta dei beneficiari dei fondi pubblici
3. verificare la concreta capacità di conseguire l'obiettivo conseguito
4. minimizzare le distorsioni della concorrenza
5. valutare ex post l'impatto delle misure e non ripetere in caso di risultati negativi
6. coinvolgere il settore privato nell'assunzione dei rischi
7. continuare a interrogarsi sulle prospettive di evoluzione dell'economia

Nota bene:

- molti dei requisiti che sono imposti, sul piano giuridico, dal controllo europeo degli aiuti di Stato sono suggeriti anche, su un piano più generale, dall'esigenza di assicurare un'efficace azione pubblica quando si interviene con misure selettive a sostegno dell'attività d'impresa
- altre linee guida che presentano un'impostazione equiparabile si trovano nelle condizioni di accesso alle risorse del Piano Juncker:
 - funzionalità rispetto agli obiettivi delle politiche UE;
 - viability tecnica e economica;
 - capacità di mobilitare capitale privato;
 - addizionalità

Controllo degli aiuti e altri obiettivi di politica pubblica

- diversamente da antitrust e controllo delle concentrazioni, dove – correttamente – non c'è spazio per bilanciamenti con obiettivi diversi dalla tutela della concorrenza, la politica degli aiuti di Stato è intrinsecamente collegata al perseguimento di altri obiettivi di politica pubblica. Art. 107: gli aiuti sono incompatibili ma possono essere considerati compatibili se necessari per obiettivi definiti in modo generale, con ampio spazio di azione per la Commissione
- => la tutela della concorrenza è il vincolo da rispettare nel perseguire altri obiettivi di politica pubblica: un metodo proconcorrenziale che ci siamo autoimposti nell'impostazione delle politiche nazionali di sostegno alle imprese

More good aid, less bad aid

- da metà degli anni 2000, e soprattutto con la modernizzazione, sforzo da parte della Commissione per rendere esplicito il collegamento tra il controllo degli aiuti di Stato e la promozione degli aiuti "positivi", in particolare in relazione al perseguimento degli obiettivi strategici di Europa 2020. Quindi non controllo degli aiuti di Stato contro la politica industriale, ma per una buona politica industriale
- l'idea dei progetti importanti di interesse comune europeo (IPCEI), al cuore dell'attuale politica europea per la competitività, si trova proprio nell'art. 107(3)(b)

Linee guida per il *good aid*

- la modernizzazione mira a rendere più coerenti i criteri sostanziali di valutazione della compatibilità di ogni aiuto. Sette principi
 1. ben definito obiettivo di interesse comune
 2. miglioramento che il mercato non sarebbe da solo in grado di realizzare (correzione di market failure o risposta a esigenza di coesione)
 3. l'aiuto è lo strumento appropriato di intervento
 4. cambia la condotta (effetto incentivante)
 5. è limitato al minimo necessario per indurre l'investimento/attività aggiuntiva
 6. gli effetti negativi su concorrenza e scambi intra UE devono restare limitati
 7. Trasparenza
- Commento: almeno in parte *déjà vu*

Tra i benefici del sistema

- un sistema di regole vincolanti e di enforcement del controllo degli aiuti di Stato a livello europeo:
 - assicura il level playing field, evitando la corsa ai sussidi tra Stati (che avvantaggerebbe quelli con più risorse)
 - preserva il sistema di incentivi connesso a un mercato concorrenziale (l'aiuto corregge un problema specifico di interesse pubblico, non distorce il meccanismo di selezione delle imprese connesso alla loro capacità di essere efficienti e innovative e proporre prodotti di qualità a prezzi convenienti)
 - anche le valutazioni ex post, che la Commissione sta gradualmente promuovendo, sono virtuose nel senso che aiutano a valutare l'efficacia delle strategie seguite e ad evitare errori per il futuro

I rischi di alterare il sistema

- sarebbe un grave errore reagire alla constatazione che il sistema europeo ha maggiori vincoli rispetto agli altri ordinamenti sugli aiuti di Stato per abbandonare un sistema che nell'architettura portante è virtuoso
- le conseguenze di ammorbidire il controllo degli aiuti sarebbero aprire il campo alla corsa ai sussidi a livello europeo, salterebbe il *level playing field* interno, distorsione degli incentivi per le imprese e per gli Stati, aumento delle pressioni lobbistiche, cattivo utilizzo delle risorse pubbliche

La dimensione internazionale del controllo degli aiuti di Stato (i)

- la maggior parte delle analisi del recente dibattito indicano che la risposta ai sussidi alle imprese dei paesi terzi e alle distorsioni che questi possono comportare alla concorrenza nel mercato europeo e in altri mercati (dove imprese europee possono trovarsi a competere con imprese sussidiate) non è indebolire il controllo degli aiuti di Stato ma rafforzare la dimensione di politica commerciale internazionale connessa ai sussidi:
- ✓ spingendo l'adozione di regole di trasparenza e impegno a non adottare certi tipi di aiuto negli accordi commerciali bilaterali (v. Singapore, Corea, Vietnam, Giappone); dialogo avviato con Cina

(segue)

La dimensione internazionale del controllo degli aiuti di Stato (ii)

- ✓ rafforzando il sistema di controllo dei sussidi a livello multilaterale in ambito WTO: aumentando la trasparenza (nel 2018 55% dei membri WTO non ha notificato alcuna sovvenzione), ampliando l'ambito di applicazione, rafforzando i rimedi/misure compensative
- ✓ rafforzare più in generale l'applicazione del principio di reciprocità nell'accesso ai mercati, con meccanismi di consultazione e risoluzione delle controversie e principio di reciprocità per l'accesso al mercato dei contratti pubblici (proposta di International Procurement Instrument). NB: se si limita l'accesso al mercato europeo, ancora più importante la tutela della concorrenza all'interno dell'UE (non attenuare controllo concentrazioni)

Che fare: livello nazionale

- Le guidelines in tema di aiuti hanno già spinto a una pianificazione delle politiche di sostegno (v. banda ultralarga e aeroporti): l'intervento pubblico a livello nazionale diviene più sistematico, meglio coordinato; quando gli obiettivi vengono rivisti a livello europeo (e.g. connettività, 5G) anche noi dobbiamo adeguare i piani
- occorre a livello UE e nazionale una visione integrata dello sviluppo dell'economia entro la quale fissare le priorità e sviluppare politiche di sostegno coordinate tra loro: digitale, energia, ambiente, mobilità interessano trasversalmente tutti i settori, non basta una politica pubblica settoriale
- utilizzare il controllo ex post dell'impatto anche in prospettiva meramente nazionale

Che fare: livello europeo (i)

- a. dagli obiettivi strategici dell'UE 2020 agli obiettivi per il 2030 (revisione linee guida)
- b. Rischio di straight jacket? Forte incentivo a seguire i criteri del GBER per rientrare nel safe harbour. Per quanto resta fuori, il livello di dettaglio delle LG comporta un rischio di iper-regolazione? In *Kotnik* (2016) la Corte ha chiarito che le Linee guida non sono vincolanti, lo Stato può provare a notificare anche un aiuto impostato in modo diverso ma il negoziato con la Commissione diviene più complesso – meglio prevenire con linee guida ben calibrate, importanza del *fitness check*
- c. i requisiti per gli IPCEI sono fissati in modo molto stretto (base giuridica eccezionale): spazio per un approccio più flessibile, ma va evitato che diventi la breccia per autorizzare tutto su pressione politica

Che fare: livello europeo (ii)

- d. in generale laddove vi è un vaglio preventivo degli aiuti ai fini dell'ottenimento di finanziamenti europei, si può presumere che il rispetto dei requisiti sia almeno in parte stato verificato => ciò consente di velocizzare la valutazione o addirittura saltare la fase della notifica (un ambito di intervento richiamato da tutti i contributi che auspicano una revisione delle regole di concorrenza, su cui la Commissione sta già lavorando)
- e. Small on small: si può fare di più?
- f. Velocità delle procedure, tutela dei diritti: si può fare di più?