



COMMISSIONE EUROPEA

DG Concorrenza

Il direttore generale

Bruxelles, 01/03/2012
COMP/DG/2012/022543

Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE Documento di discussione

Il presente documento espone a grandi linee le riflessioni della DG Concorrenza sui principali obiettivi ed elementi di un'ampia modernizzazione del controllo sugli aiuti di Stato nell'UE, quale annunciata da Joaquin Almunia, vicepresidente della Commissione europea responsabile della politica di concorrenza, al primo Forum europeo della concorrenza il 2 febbraio 2012. Il presente testo non contiene considerazioni definitive od esaustive, ma servirà ad accompagnare le discussioni della riunione strategica del 6 marzo 2012 con i rappresentanti di alto livello degli Stati membri.

Contesto

La crisi economica e finanziaria ha messo in rilievo l'importanza del controllo sugli aiuti di Stato per evitare che la concorrenza leale e il mercato unico vengano irrimediabilmente compromessi. Con l'accentuarsi della crisi sono emerse nuove sfide, quali esigenze di risanamento di bilancio e di vincoli di bilancio, insieme all'imperativo di rafforzare la crescita nell'UE attraverso riforme strutturali. Il controllo sugli aiuti di Stato potrebbe ulteriormente evolvere come strumento d'ausilio per gli Stati membri e l'Unione ai fini del raggiungimento di questi obiettivi.

La presente iniziativa si inserisce quindi nel più ampio contesto delle politiche europee per superare la crisi finanziaria, economica e del debito pubblico e per aprire la strada alla ripresa economica, alla competitività, all'occupazione e alla crescita. Sono molti gli elementi che corroborano la necessità di un ampio pacchetto di misure di modernizzazione di tutta la politica degli aiuti di Stato dell'UE: la scadenza, nel 2013, di una serie di strumenti essenziali relativi agli aiuti di Stato; la preparazione del quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2014-2020; l'istituzione di un sistema di sorveglianza di bilancio nell'ambito del semestre europeo, e i già esistenti punti deboli legati ai complessi procedimenti in materia di aiuti di Stato, che interessano in pari misura casi di minore e maggiore entità e che comportano lunghi iter decisionali.

Gli Stati membri rivestono una funzione fondamentale nella politica degli aiuti di Stato, e la modernizzazione del controllo su tali aiuti non può prescindere da una riflessione sul ruolo delle autorità nazionali, comprese le amministrazioni locali e le autorità giudiziarie. La cooperazione con gli Stati membri è un fattore importante per il successo della spinta di modernizzazione, poiché potrebbe aumentare l'efficienza, permettere lo snellimento delle procedure e portare in generale a un trattamento più proporzionato dei casi. Appare opportuno riflettere sulle modalità di questa cooperazione.

Obiettivo

In questo contesto, la modernizzazione del controllo sugli aiuti di Stato perseguirebbe tre obiettivi principali:

- promozione della crescita in un mercato interno rafforzato, dinamico e competitivo;
- applicazione delle norme più articolata a livello UE e a livello nazionale;
- razionalizzazione delle norme e decisioni più rapide.

La DG Concorrenza ritiene che per il raggiungimento di questi obiettivi sia necessario sviluppare un approccio integrato che affronti tutti gli elementi costitutivi essenziali della politica in materia di aiuti di Stato, ossia:

- chiarimenti sulla definizione di aiuto / assenza di aiuto (trattato, giurisprudenza);
- aiuti senza incidenza sugli scambi commerciali (“de minimis”);
- aiuti esentati dall’obbligo di notifica (esenzione per categoria);
- analisi della Commissione sulla compatibilità degli aiuti (orientamenti);
- questioni procedurali, compreso il ruolo dei vari soggetti che intervengono nel sistema.

Per modernizzare realmente il controllo sugli aiuti di Stato e raggiungere gli obiettivi sopra indicati sarebbe necessario un apposito pacchetto di riforme collegate le une alle altre in questi vari settori. Molti di questi cambiamenti possono essere apportati dalla Commissione nell’ambito delle sue competenze esclusive, mentre altri richiedono la decisione del Consiglio. In ogni caso, data l’importanza delle riforme prospettate, la DG Concorrenza ritiene che, ai fini di una riuscita elaborazione e della successiva attuazione di un tale pacchetto, sarebbe estremamente utile una vasta consultazione e la cooperazione con gli Stati membri e le parti interessate per lo sviluppo di un accordo ampio ed equilibrato sul percorso da seguire.

Promozione della crescita in un mercato interno rafforzato, dinamico e competitivo

Il Consiglio europeo ha sottolineato che le politiche per il raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 possono apportare un importante contributo alla cessazione della crisi e al rilancio della crescita. Gli Stati membri e l’Unione stabiliranno priorità nelle spese di bilancio a tal fine, alcune delle quali implicheranno aiuti di Stato. La modernizzazione degli aiuti di Stato può quindi apportare un contributo facilitando la concessione di aiuti concepiti in modo idoneo, destinati a obiettivi di interesse comune e che non causino distorsioni della concorrenza, in modo da garantire che il sostegno pubblico stimoli l’innovazione, la crescita e l’occupazione e promuova la competitività nell’UE.

Inoltre, mettendo l’accento sulla qualità e sull’efficacia del sostegno accordato, il controllo sugli aiuti di Stato potrebbe anche essere d’aiuto agli Stati membri nel rafforzamento della disciplina di bilancio e nel miglioramento della qualità delle finanze pubbliche - portando a un uso migliore del denaro dei contribuenti.

Un solido controllo sugli aiuti di Stato è inoltre fondamentale per sostenere il buon funzionamento del mercato unico. Questo vale in generale, ma è particolarmente rilevante per i mercati aperti solo di recente, e in cui grossi operatori sovvenzionati dallo Stato continuano ad avere un ruolo preponderante. La modernizzazione degli aiuti di Stato può migliorare il

funzionamento del mercato interno grazie a una politica più efficace volta a limitare le distorsioni della concorrenza, a mantenere condizioni di parità e a contrastare il protezionismo.

Possibili sviluppi

- Individuazione e definizione di **principi comuni** applicabili dalla Commissione nella valutazione della compatibilità di tutte le misure d'aiuto. Questi principi orizzontali, che preciserebbero le modalità di valutazione, da parte della Commissione, di caratteristiche comuni che attualmente non sono trattate nella stessa maniera nei vari orientamenti e discipline, dovrebbero essere quanto più possibile operativi e potrebbero affrontare la definizione e la valutazione delle reali disfunzioni del mercato, l'effetto di incentivazione e le conseguenze negative degli interventi pubblici, includendo eventualmente considerazioni sull'impatto complessivo degli aiuti e sulla loro sostenibilità. Potrebbero inoltre contribuire al conseguimento degli obiettivi di equità in modo più coerente.
- **Consolidamento degli orientamenti**, in particolare quelli relativi agli aiuti a finalità regionale, alla ricerca, sviluppo e innovazione, all'ambiente e al capitale di rischio (tipologie che rappresentano più dei due terzi degli aiuti concessi nell'UE). Tale consolidamento, coerente con i principi comuni sopra indicati, potrebbe avvenire per la fine del 2013.
- **Revisione di tali orientamenti**, con un approccio generale basato sull'incoraggiamento di un'azione più mirata e coordinata degli Stati membri rispetto alle priorità di Europa 2020, sul rafforzamento del mercato interno grazie all'eliminazione degli ostacoli e delle distorsioni, e sulla promozione di una maggiore efficienza ed efficacia della spesa pubblica (ricorso agli aiuti di Stato solo laddove rappresentino un effettivo valore aggiunto).
- Revisione ed eventuale estensione del **regolamento generale di esenzione per categoria**, allo scopo di migliorare l'instradamento delle risorse pubbliche verso determinati obiettivi prestabiliti, garantendo al tempo stesso, se del caso, la prossimità al mercato e rafforzando il contributo del settore privato.

Applicazione delle norme più articolata a livello UE e a livello nazionale – Migliore definizione delle priorità

In un'Unione europea allargata, sarebbe chiaramente ragionevole controllare in maniera prioritaria gli aiuti di Stato a livello UE nei casi più significativi per il mercato interno – che comprendono aiuti di grosse entità e con potenziali effetti di distorsione della concorrenza - semplificando invece l'analisi dei casi con ridotta incidenza sugli scambi commerciali. Definendo norme più proporzionate e differenziate e ammodernando i procedimenti, si potrebbe così garantire un esame più accurato degli aiuti di Stato per i casi più grossi, semplificando il controllo *ex ante* per i casi di minore entità. La Commissione intende conoscere il punto di vista degli Stati membri sulle modalità di realizzazione di tale semplificazione e su quale potrebbe eventualmente essere il loro ruolo nel processo di definizione delle priorità. Ciò che dovrebbe essere valutato è il funzionamento delle attuali disposizioni sui controlli *ex ante* ed *ex post* degli aiuti di Stato.

L'introduzione di norme proporzionate dovrebbe ridurre gli oneri amministrativi per le PMI e facilitare il lavoro in particolare a quelle giovani e sane. Sono proprio le PMI che potrebbero trarre particolare giovamento dalla capacità delle amministrazioni degli Stati membri di controllare gli aiuti e fornire risultati più rapidi.

Possibili sviluppi

- Revisione del **regolamento “de minimis”** allo scopo di rafforzare le responsabilità nazionali per quanto riguarda gli aiuti statali di minore entità.
- Modifica del **regolamento di applicazione** per consentire un'estensione del **regolamento generale di esenzione per categoria** a una serie di settori e obiettivi non ancora contemplati e che, secondo l'esperienza della Commissione in materia di applicazione delle norme in questo campo, potrebbero beneficiare di un tale trattamento.
- Riflessione sulle modalità di cooperazione fra la Commissione e gli Stati membri e sui loro rispettivi ruoli nell'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato.

Razionalizzazione delle norme e decisioni più rapide

Col tempo, l'insieme delle norme sugli aiuti di Stato ha assunto la forma di un quadro giuridico frammentato e complesso. Esiste un margine per il chiarimento e la semplificazione di queste norme, per una maggiore coerenza e per una razionalizzazione del processo di valutazione. È necessario precisare meglio i concetti legati agli aiuti di Stato e consolidare le norme orizzontali e sostanziali.

La Commissione è tenuta a esaminare tutte le denunce di presunti aiuti senza poter, in pratica, stabilire priorità. Oltre a ciò, non sempre ha la possibilità di ottenere informazioni complete e corrette dalle parti. Tutto questo porta a procedimenti lunghi, percepiti talvolta come opachi e imprevedibili. È necessario razionalizzare e riformare i procedimenti per poter adottare decisioni entro tempi adeguati per le imprese, in stretta cooperazione con gli Stati membri.

Nell'ambito dei procedimenti UE sugli aiuti di Stato, gli Stati membri devono spesso far fronte a denunce relative ad aspetti essenzialmente locali o regionali, che possono formalmente essere considerati aiuti di Stato ma che, avendo limitata incidenza sugli scambi commerciali, sono di scarsa importanza per il mercato interno. Sarebbe chiaramente vantaggioso poter trattare tali questioni a livello nazionale: un maggiore ricorso ai giudici nazionali per gli aiuti illegali potrebbe essere particolarmente efficace (i giudici nazionali sono competenti a decidere in merito al carattere di aiuto di una determinata misura; in caso affermativo l'aiuto deve essere rimborsato).

Possibili sviluppi

- Chiarimento e precisazione del **concetto di aiuto di Stato**, che potrebbero contribuire ad agevolare l'applicazione delle norme (consolidamento della giurisprudenza, in particolare per quanto riguarda le nozioni di “vantaggio” e “selettività”).
- Modernizzazione del **regolamento di procedura** per quanto riguarda il trattamento delle denunce e gli strumenti per la raccolta di informazioni di mercato, per

consentire alla Commissione di concentrare effettivamente la propria azione (anche d'ufficio) sui casi più importanti, di ottenere le informazioni necessarie in tempo utile ed adottare decisioni entro termini adeguati per le imprese.

Un approccio globale

Per avere un'incidenza positiva, la modernizzazione degli aiuti di Stato quale sopra delineata dovrebbe portare a un'architettura più chiara e coerente del controllo sugli aiuti di Stato. Le possibili misure sopra indicate sono gli elementi costitutivi integrati di un unico pacchetto di riforma:

Concetto di aiuto	Comunicazione relativa al concetto di aiuto [vantaggio (principio dell'investitore operante in un'economia di mercato / selettività)]
De minimis	Revisione del regolamento "de minimis"
Esenzione per categoria	Nuovo regolamento di applicazione e nuovo regolamento generale di esenzione per categoria
Analisi della compatibilità	Definizione di principi comuni per la valutazione della compatibilità, consolidamento degli orientamenti e delle comunicazioni, revisione dei principali orientamenti
Questioni procedurali	Riforma del regolamento di procedura e del regolamento di esecuzione
Cooperazione con gli Stati membri	Riflessione sulle modalità di cooperazione fra la Commissione e gli Stati membri

Le possibili misure sopra descritte, quindi, contribuiscono nel loro insieme al conseguimento degli obiettivi di alto livello – si rafforzano a vicenda e sono interdipendenti. Le possibili misure procedurali sopra suggerite, ad esempio, permetterebbero di accelerare il processo decisionale e conferirebbero agli Stati membri una maggiore responsabilità per gli aiuti di minore entità (sempre col controllo *ex post* della Commissione), lasciando così alla Commissione la possibilità di concentrarsi maggiormente sull'attuazione delle norme nei casi più importanti a livello UE. Una logica analoga vale per l'estensione dell'ambito d'applicazione del regolamento generale di esenzione per categoria attraverso la modifica del regolamento di applicazione. Tutto ciò contribuirebbe a un miglior "rapporto costi-benefici" degli interventi pubblici, e al tempo stesso tutelerebbe più efficacemente il mercato interno dalle distorsioni.

Inoltre, se ogni componente del pacchetto è stata presentata in relazione al principale obiettivo perseguito, i singoli elementi operativi possono contribuire a varie finalità: il consolidamento degli orientamenti in virtù di una serie di principi comuni, ad esempio, contribuirebbe non solo a semplificare il quadro giuridico degli aiuti di Stato, ma anche a orientare gli aiuti rispetto agli obiettivi UE2020. Analogamente, la modernizzazione delle procedure garantirà un più rapido processo decisionale e una maggiore attenzione a livello UE sui casi che maggiormente falsano la concorrenza. Infine, la revisione del regolamento generale di esenzione per categoria contribuisce al raggiungimento di tutti e tre i principali obiettivi della modernizzazione degli aiuti di Stato.

Tabella di marcia

Nella primavera 2012 la Commissione dovrebbe adottare una comunicazione che presenti i principali obiettivi e il pacchetto della riforma, basandosi anche sulle discussioni sviluppate nella riunione del 6 marzo. Ogni altro contributo degli Stati membri nel mese di marzo sarà benvenuto.

Nel corso del 2012, dopo ulteriori dibattiti e una consultazione sulla comunicazione, dovrebbe cominciare la realizzazione delle varie misure in modo che i principali elementi del “pacchetto modernizzazione” siano pronti per la fine del 2013, in tempo utile per l’esecuzione delle misure previste dal quadro finanziario pluriennale.

Distinti saluti,

Alexander Italianer