



## **Nota esplicativa sul documento dei servizi della DG Concorrenza contenente il progetto di orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020<sup>1</sup>**

### **Contesto e tempistica**

Gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale sono parte integrante dell'iniziativa di modernizzazione degli aiuti di Stato. Come annunciato nella comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE adottata l'8 maggio 2012, la Commissione intende rivedere le norme relative alla compatibilità degli aiuti di Stato, sulla base di un approccio coordinato fondato su principi comuni. L'obiettivo è di migliorare il quadro di compatibilità e di renderlo più coerente con le diverse discipline ed esenzioni per categoria, alla luce degli obiettivi dell'iniziativa per la modernizzazione degli aiuti di Stato.

La comunicazione sulla modernizzazione sottolinea la necessità di rilanciare la crescita e di consolidare i bilanci pubblici. Questa duplice sfida non può essere affrontata senza misure di aiuto di Stato più efficienti ed efficaci, capaci di sfruttare il potenziale di crescita del mercato unico in un contesto di penuria di risorse pubbliche.

Nell'ambito dell'iniziativa sulla modernizzazione degli aiuti di Stato, gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale sono i primi di una serie di orientamenti che la Commissione ha in programma di rivedere e per cui ha già avanzato proposte di redazione concrete, oggetto di consultazione con gli Stati membri e altri portatori di interesse. Il progetto di orientamenti contenuto nell'allegato documento dei servizi della DG Concorrenza è stato presentato prima degli altri elementi del futuro quadro normativo in materia di aiuti di Stato, tra cui il progetto di regolamento generale di esenzione per categoria, visti i tempi necessari per la preparazione e l'adozione delle nuove carte degli aiuti a finalità regionale per il nuovo periodo che decorre dal gennaio 2014.

In primo luogo, il quadro di compatibilità dovrebbe agevolare il trattamento degli aiuti "positivi", che sono cioè ben concepiti, che mirano a carenze del mercato ben individuate e a obiettivi di interesse comune e che hanno i minori effetti distorsivi possibili, e prevenire la concessione di aiuti "negativi", che distorcono la concorrenza, frenano l'innovazione, ritardano l'adozione degli adeguamenti necessari e frammentano il mercato interno. Tutte le

---

<sup>1</sup> Il presente documento dei servizi della DG Concorrenza contenente il progetto di orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale si trova nella fase di valutazione d'impatto che scaturirà nell'adozione degli orientamenti nel secondo trimestre del 2013. Il documento mira a presentare le opinioni preliminari della DG Concorrenza e a raccogliere i pareri e le esperienze delle parti interessate conformemente alla politica di regolamentazione intelligente.

norme di compatibilità devono essere rivedute alla luce di questo obiettivo, anche in considerazione dei risultati non uniformi prodotti da diverse misure di aiuto di Stato (ad esempio, mancanza di efficacia, effetto di incentivazione dubbio, sovracompensazione, ecc.), che indicano la necessità di rafforzare e valutare in maniera più sistematica l'impatto dei regimi di aiuto.

### **Rapporto tra gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale e il regolamento generale di esenzione per categoria**

Il successo della riforma dipende dalla capacità della Commissione di ottenere un quadro semplificato, chiaro e più efficace, basato su solidi fondamenti economici. In tale contesto la revisione del regolamento generale rappresenta un'opportunità unica. Il campo di applicazione del regolamento generale di esenzione per categoria sarà esteso per quanto riguarda sia le categorie di misure sia gli importi di aiuto.

Per quanto concerne gli aiuti a finalità regionale, i seguenti tipi di misure beneficeranno dell'esenzione per categoria e non saranno più soggetti all'obbligo di notifica:

- *gli aiuti ad hoc al di sotto della soglia di notifica* saranno esentati dall'obbligo di notifica. Attualmente, gli aiuti individuali concessi al di fuori di un regime (aiuti ad hoc) devono essere notificati. A tal proposito, la distinzione tra aiuti individuali (concessi nell'ambito di un regime) e aiuti ad hoc (aiuti individuali concessi al di fuori di un regime) sarà abolita.

Per quanto riguarda l'impatto della presente proposta, nel quadro degli orientamenti attualmente in vigore, nel periodo 2007-2012 sono stati notificati 32 casi di aiuti ad hoc che la Commissione ha dovuto approvare singolarmente: un numero almeno pari di casi potrebbe in futuro beneficiare dell'esenzione per categoria.

- *Aiuti alle piccole imprese di nuova costituzione*: questo tipo di aiuti sarà coperto esclusivamente dal regolamento generale di esenzione per categoria. Le diverse norme contenute nel regolamento generale di esenzione per categoria e relative agli aiuti alle imprese di nuova costituzione e alle start-up saranno consolidate e semplificate.
- *Alcuni tipi di aiuti al funzionamento per le regioni ultraperiferiche e le zone scarsamente popolate*: alla luce della prassi ormai consolidata e onde evitare inutili oneri amministrativi per questo tipo di misure, i servizi della Commissione propongono di esentare dall'obbligo di notifica i seguenti regimi di aiuti al funzionamento:
  1. i regimi di aiuti al funzionamento finalizzati a compensare i costi aggiuntivi (diversi dai costi di trasporto) dello svolgimento di un'attività economica in una regione ultraperiferica, a condizione che, per ciascun beneficiario, l'importo annuo dell'aiuto non superi il 10% dei ricavi annui delle vendite o, se inferiore, il 10% del fatturato netto annuo registrato dal beneficiario nella regione ultraperiferica interessata;
  2. i regimi di aiuti al funzionamento finalizzati a compensare i costi aggiuntivi di trasporto delle merci in una regione ultraperiferica o scarsamente popolata, come stabilito nella carta degli aiuti a finalità regionale approvata per lo Stato membro interessato per il periodo 2014-2020.

Per quanto riguarda l'impatto di tali proposte, dei 38 regimi di aiuti autorizzati per le regioni ultraperiferiche e le zone scarsamente popolate, 26 potrebbero rientrare, in linea di principio, nel campo d'applicazione del futuro regolamento generale di esenzione per categoria.

Pertanto, le misure di cui sopra non sono incluse nella proposta di progetto di orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale; saranno invece incluse e saranno valutate in base ad essi le seguenti misure:

1. i regimi di aiuti agli investimenti a finalità regionale destinati a settori specifici di attività economica;
2. gli aiuti individuali (compresi gli aiuti ad hoc) oltre la soglia di notifica: tra 15 milioni di euro e 37,5 milioni di euro, a seconda della regione;
3. gli aiuti agli investimenti potenzialmente legati alla chiusura di un'attività analoga o identica all'interno del SEE;
4. alcuni regimi di aiuti di funzionamento a finalità regionale, ovvero: i) gli aiuti volti a ridurre alcune difficoltà specifiche incontrate dalle PMI nelle "zone a"; ii) gli aiuti destinati a compensare i costi aggiuntivi (diversi dai costi di trasporto) delle regioni ultraperiferiche; iii) gli aiuti destinati a prevenire o a ridurre lo spopolamento delle zone a bassissima densità demografica.

### **Rapporto tra gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale e altri orientamenti**

I nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale saranno applicabili anche agli investimenti nelle infrastrutture che potrebbero essere finanziate nell'ambito di altri orientamenti in materia di aiuti di Stato, quali gli orientamenti sulle reti a banda larga, adottati dalla Commissione il 19 dicembre 2012, l'imminente revisione della disciplina degli aiuti di Stato per la tutela ambientale e l'energia e della disciplina in materia di RSI. Nel quadro degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, e in una logica di preservazione del mercato interno, saranno d'applicazione anche alcune condizioni pertinenti di queste discipline specifiche corrispondenti agli obiettivi delle politiche dell'Unione europea in materia di banda larga, energia, ambiente e RSI. L'obiettivo di questo approccio è di garantire che le principali condizioni specifiche imposte da dette discipline siano rispettate anche quando gli aiuti per tali investimenti sono valutati in base agli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale.

Il documento contenente il progetto di orientamenti riporta l'esempio della banda larga. Per gli altri settori, le condizioni che saranno successivamente incluse nel progetto definitivo di orientamenti a finalità regionale saranno sviluppate nell'ambito della revisione degli orientamenti o delle discipline corrispondenti durante il 2013, in collaborazione con i servizi competenti della Commissione, e tenendo conto delle consultazioni con gli Stati membri e gli altri portatori di interesse.

Potrebbero inoltre essere previste maggiori intensità di aiuto per gli aiuti concessi in conformità di altri orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore di investimenti realizzati

nelle aree assistite. Le condizioni per l'applicazione di queste intensità dovranno essere elaborate nell'ambito della revisione degli orientamenti o discipline corrispondenti.

Nell'ambito dei lavori in corso sulla revisione degli orientamenti ai fini della modernizzazione degli aiuti di Stato, i servizi della Commissione continueranno a esaminare i possibili elementi attestanti le condizioni alle quali gli aiuti di Stato possono contribuire a definire politiche che stimolano la crescita, anche in relazione a fattori chiave della crescita, e terranno conto dei risultati al momento di elaborare la versione definitiva degli orientamenti.

### **Approccio basato su principi comuni e norme sulla compatibilità nel documento contenente il progetto di orientamenti**

Nella sua valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato, la Commissione valuta se gli effetti positivi della misura ai fini del conseguimento di un obiettivo di interesse comune sono superiori ai potenziali effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza. A questo scopo, i futuri orientamenti conterranno una serie di criteri da soddisfare affinché la misura possa essere considerata compatibile con il mercato interno. Nello spirito dell'iniziativa della modernizzazione degli aiuti di Stato, questi criteri (principi comuni) saranno applicabili anche al resto del futuro quadro normativo degli aiuti di Stato e sono:

1. contributo a un obiettivo ben definito di interesse comune;
2. mancato conseguimento dell'obiettivo di equità sul mercato;
3. adeguatezza della misura d'aiuto;
4. effetto incentivante dell'aiuto;
5. aiuto limitato al minimo;
6. limitazione di effetti negativi indebiti;
7. trasparenza della procedura di assegnazione degli aiuti.

Questi criteri vengono sviluppati maggiormente nella sezione 3 dell'allegato documento che contiene il progetto di orientamenti. Nell'applicazione dei summenzionati criteri, e onde evitare inutili oneri amministrativi, la Commissione intende tener conto delle possibili sinergie con altre politiche dell'UE, in particolare con la politica regionale. Pertanto, nel valutare, ad esempio, il contributo allo sviluppo regionale, la Commissione considererà che le misure attuate in conformità delle strategie di sviluppo regionale definite nel quadro dei fondi della politica di coesione soddisfano i criteri di cui sopra. Analogamente, la Commissione riterrà appropriate le misure volte ad attuare le priorità identificate in un programma operativo cofinanziato nel quadro dei fondi della politica di coesione.

Se uno qualsiasi di questi criteri non è soddisfatto, ad esempio, se risulta evidente che l'investimento sarebbe stato comunque realizzato nello stesso luogo senza l'aiuto (assenza di effetto di incentivazione), o che una misura di aiuto ha un nesso causale diretto con la chiusura di un'attività simile in un'altra regione (presenza di un effetto negativo indebito), la misura di aiuto in questione non sarà considerata compatibile con il mercato interno. Invece, nei casi in cui tutti i criteri sono soddisfatti, la Commissione procederà a soppesare gli effetti negativi e positivi della misura in termini di contributo allo sviluppo della regione rispetto alle potenziali distorsioni della concorrenza e degli scambi che potrebbe causare.

## **Garantire l'efficacia degli aiuti di Stato a finalità regionale - aiuti agli investimenti a finalità regionale a favore delle grandi imprese**

Gli aiuti a finalità regionale possono contribuire al conseguimento dell'obiettivo di equità senza causare una significativa distorsione del mercato interno solo se modificano il comportamento del beneficiario determinando l'ubicazione dell'investimento o la decisione di investire nelle regioni assistite indicate nella carta degli aiuti a finalità regionale.

Nell'accluso documento contenente il progetto di orientamenti, la DG Concorrenza propone di limitare la possibilità di concedere aiuti agli investimenti a grandi imprese nelle "zone a". La proposta si basa sulle argomentazioni e sui dati economici a favore e contro tale modifica, rispetto agli orientamenti attualmente in vigore, e alla luce della prassi di applicazione delle norme della DG Concorrenza.

Secondo un gran numero di elementi, quando sono destinati alle PMI, gli aiuti agli investimenti a finalità regionale sono più efficaci ed efficienti (ovvero modificano il comportamento del beneficiario spingendolo ad effettuare un investimento che contribuisca al raggiungimento di un obiettivo comune)<sup>2</sup>. Si può pertanto concludere che, rispetto alle PMI, le grandi imprese hanno maggiori possibilità di realizzare l'investimento in questione nelle zone assistite anche senza sostegno finanziario: l'aiuto concesso a loro favore risulta quindi inefficiente e costoso, con conseguenti importanti effetti distorsivi sul mercato interno.

Le prove concrete a disposizione suggeriscono che l'assenza di effetto di incentivazione per le grandi imprese potrebbe in parte essere dovuta al fatto che, rispetto a queste ultime, le PMI incontrano più spesso difficoltà nell'accedere ai finanziamenti. Da questo punto di vista, si può prevedere che il sostegno finanziario sia più determinante se concesso alle PMI piuttosto che alle grandi imprese. In secondo luogo, le grandi imprese hanno in genere maggior peso (potere contrattuale) nei confronti delle autorità pubbliche, in quanto sono relativamente più importanti per la regione delle singole PMI. Ciò significa che il rapporto costi-benefici del sostegno finanziario a favore delle grandi imprese, misurato ad esempio in termini di costo per posto di lavoro creato, può esserne influenzato negativamente.

È la conclusione cui è giunto un gruppo di ricercatori universitari della London School of Economics in uno degli studi più significativi in materia. Dopo aver valutato gli effetti causali della politica industriale attuata nel Regno Unito in un periodo di 20 anni alla luce dei principali regimi di aiuti a finalità regionale, gli autori hanno concluso che le misure di aiuto hanno avuto un effetto positivo sulle imprese più piccole (ad esempio con meno di 150 lavoratori) ma non su quelle più grandi. Secondo gli autori, ciò potrebbe essere dovuto da un lato, alla maggiore capacità delle imprese più grandi di "sfruttare" il sistema e di ottenere sovvenzioni senza modificare i loro investimenti né i livelli di occupazione e dall'altro, alle difficoltà finanziarie delle imprese più piccole<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. C. Criscuolo, R. Martin, H. Overman, J. Van Reenen (2011), "The causal effects of an industrial policy", mimeo Centre for Economic Performance, London School of Economics, per una ricerca recente sull'efficacia del programma di aiuti regionali selettivi (Regional Selective Assistance-RSA) nel Regno Unito (versione pubblicata al seguente indirizzo: <http://www.nber.org/papers/w17842.pdf>).

<sup>3</sup> Si veda la nota 2.

Anche gli autori di una recente valutazione ex post dei progetti cofinanziati dal FESR in Italia sono giunti a una conclusione analoga<sup>4</sup>. Dopo aver analizzato l'impatto del sostegno alle imprese in tutta Italia (legge 488) e vari regimi a favore delle PMI della Regione Piemonte, la conclusione è che l'effetto di incentivazione viene meno per le grandi imprese, le quali utilizzano il sostegno economico per finanziare progetti che realizzerebbero comunque.

La DG Concorrenza ha inoltre commissionato una valutazione ex post degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013, in cui è stato esaminato l'effetto di incentivazione degli aiuti concessi sulla base delle attuali norme in materia su un campione di 28 progetti con costi di investimento superiori a 50 milioni di euro<sup>5</sup>. Lo studio conclude che gli aiuti di Stato a finalità regionale non sono stati un elemento determinante nelle decisioni di investire o collocare gli investimenti nelle zone assistite, mentre sono stati importanti altri fattori, quali la preesistenza di siti, i costi del lavoro, la disponibilità di manodopera qualificata, la disponibilità di infrastrutture di trasporto o di risorse naturali, una domanda crescente o una concorrenza esistente che comporta la necessità di modernizzare gli impianti di produzione esistenti. Questo quadro suggerisce che l'intensità dell'effetto di incentivazione dell'aiuto può variare da un'impresa all'altra.

Anche la nostra esperienza in materia di applicazione conferma i dubbi circa gli effetti di incentivazione degli aiuti regionali. In alcuni dei casi su cui la DG Concorrenza ha avviato indagini, il beneficiario dell'aiuto non ha preso in considerazione luoghi alternativi per realizzare l'investimento finanziato, in ragione di strutture di produzione preesistenti o dell'esistenza di un centro altamente specializzato e, dato che i principali fattori per la decisione di investimento in una zona assistita sono stati grandi economie di scala e importanti effetti di agglomerazione, i costi legati all'ubicazione sono stati inferiori rispetto ad altri luoghi. Di conseguenza, il margine di compensazione degli aiuti agli investimenti a finalità regionale è minimo o inesistente.

Nel complesso, sono queste le conclusioni che motivano la decisione di non concedere più aiuti agli investimenti a finalità regionale alle grandi imprese nelle "zone c". È tuttavia utile ricordare che le grandi imprese delle "zone c" possono ancora beneficiare di aiuti, se destinati al conseguimento di obiettivi specifici (banda larga, RSI, energia e ambiente, ecc.).

### **Principali cambiamenti rispetto al documento non ufficiale del dicembre 2011**

Nel dicembre 2011 la DG Concorrenza ha trasmesso agli Stati membri, agli Stati membri del SEE e all'Autorità di vigilanza EFTA un documento informale in cui definiva gli orientamenti provvisori della DG sui temi da rivedere nell'ambito degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale.

Rispetto al documento informale del dicembre 2011, le principali modifiche proposte nel documento allegato contenente il progetto di orientamenti riguardano le disposizioni sulle

---

<sup>4</sup> "Enterprise support: support to SMEs and large enterprises in Italy, including a comparison of grants and other financial instruments", A. Martini and D. Bondonio (2012), disponibile all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/evaluations/impact\\_evaluation\\_en.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/impact_evaluation_en.cfm#1).

<sup>5</sup> Relazione finale sulla valutazione ex post degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 pubblicata da Ramboll il 12 dicembre 2012 che sarà pubblicata sul sito web della DG Concorrenza. I progetti esaminati sono stati avviati da grandi imprese nei settori farmaceutico, dell'energia solare, dei servizi aziendali interni, automobilistico, del cemento e della carta.

carte degli aiuti di Stato a finalità regionale, in particolare: i) il metodo per l'assegnazione della copertura delle "zone c non predefinite" tra gli Stati membri (nuovo metodo ibrido basato su una combinazione delle disparità a livelli dell'UE e degli Stati membri); ii) la rete di sicurezza (perdita massima del 50% per gli Stati membri interessati, copertura minima in termini di popolazione del 7,5%); iii) alcuni piccoli aggiustamenti ai criteri per la selezione delle "zone c non predefinite" da parte degli Stati membri.