



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 22.6.2011
COM(2011) 356 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Quadro di valutazione degli aiuti di Stato

Relazione sul contributo degli aiuti alla strategia Europea 2020

- Aggiornamento primavera 2011 -

INDICE

1.	Sintesi.....	3
1.1.	Ricerca, sviluppo e innovazione	3
1.2.	Tutela dell'ambiente.....	4
1.3.	Sviluppo regionale	5
1.4.	Piccole e medie imprese (PMI).....	6
1.5.	Banda larga.....	7
1.6.	Occupazione e formazione	7
2.	Introduzione	8
3.	Aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione	11
3.1.	Contesto politico	11
3.2.	Norme in materia di aiuti di Stato alla RSI.....	14
3.3.	Decisioni relative agli aiuti di Stato a favore della RSI ed esempi di casi.....	15
3.4.	Spesa per la RSI	18
3.5.	Aiuti di Stato e risultati in termini di innovazione.....	21
3.6.	Conclusioni sugli aiuti di Stato a favore della RSI	22
4.	Aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente	23
4.1.	Contesto politico	23
4.2.	Norme in materia di aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente	25
4.3.	Decisioni relative agli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente ed esempi di casi....	26
4.4.	Spesa in aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente	28
4.5.	Conclusioni sugli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente e il risparmio energetico	31
5.	Aiuti di Stato per lo sviluppo regionale	31
5.1.	Contesto politico	31
5.2.	Norme in materia di aiuti di Stato per lo sviluppo regionale	33
5.3.	Decisioni relative agli aiuti di Stato a finalità regionale ed esempi di casi.....	35
5.4.	Spesa in aiuti di Stato a finalità regionale.....	38
5.5.	Conclusioni sugli aiuti di Stato per lo sviluppo regionale	39
6.	Aiuti di Stato per le PMI	40
6.1.	Contesto politico	40

6.2.	Norme in materia di aiuti di Stato per le PMI.....	41
6.3.	Decisioni relative agli aiuti di Stato per le PMI ed esempi di casi	43
6.4.	Spesa in aiuti di Stato per le PMI.....	45
6.5.	Conclusioni sugli aiuti di Stato per le PMI	47
7.	Aiuti di Stato per le reti a banda larga.....	48
7.1.	Contesto politico	48
7.2.	Norme in materia di aiuti di Stato per le reti a banda larga	49
7.3.	Decisioni relative agli aiuti di Stato per le reti a banda larga ed esempi di casi	50
7.4.	Spesa in aiuti di Stato per le reti a banda larga	52
7.5.	Conclusioni sugli aiuti di Stato per le reti a banda larga.....	55
8.	Aiuti di Stato a favore dell'occupazione e della formazione	55
8.1.	Contesto politico	55
8.2.	Norme in materia di aiuti di Stato a favore dell'occupazione e della formazione.....	58
8.3.	Decisioni relative agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione e della formazione ed esempi di casi	59
8.4.	Spesa in aiuti di Stato a favore della formazione e dell'occupazione.....	61
8.5.	Conclusioni sugli aiuti di Stato a favore dell'occupazione e della formazione	63
9.	Conclusione.....	63

1. SINTESI

La presente edizione di primavera del quadro di valutazione degli aiuti di Stato fornisce una sintesi degli aiuti di Stato concessi in settori particolarmente importanti per la strategia Europa 2020¹. Tali settori sono la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione ("RSI"), la tutela dell'ambiente, lo sviluppo regionale, la banda larga, le PMI, l'occupazione e la formazione. Per ciascuno di questi settori il quadro di valutazione illustra il contesto politico, descrive il quadro giuridico in base al quale possono essere concessi aiuti e fornisce dati sul numero e sul tipo di misure adottate nel periodo 2004-2010 e sulla spesa effettiva (fino al 2009 incluso). Il presente quadro di valutazione è il primo che esamina gli aiuti di Stato nel contesto della strategia Europa 2020 e dovrebbe servire da punto di partenza per effettuare ulteriori analisi nei prossimi anni, da integrare, ove possibile, con un'analisi più qualitativa dell'efficacia degli aiuti.

1.1. Ricerca, sviluppo e innovazione

La ricerca, lo sviluppo e l'innovazione ("RSI") sono elementi essenziali degli sforzi intesi a rafforzare la competitività dell'economia europea e garantire la crescita sostenibile. Per questo motivo la RSI è stata posta al centro della strategia Europa 2020.

Il ruolo principale degli aiuti di Stato alla RSI è fornire finanziamenti quando i mercati non riescono a produrre risultati ottimali a causa di imperfezioni nel loro funzionamento (in conseguenza, per es. di esternalità, beni pubblici, asimmetrie e imperfezioni dell'informazione e problemi di coordinamento o di messa in rete). Gli aiuti di Stato possono contribuire a generare maggiori attività di RSI soltanto se rispondono a carenze ben definite del mercato che impediscono all'economia di raggiungere il livello ottimale di RSI e se sono correttamente concepiti al fine di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza e degli scambi e assicurare la massima efficacia della spesa pubblica. Tuttavia è importante tenere presente che gli aiuti di Stato sono soltanto un elemento complementare nella serie di strumenti ben più vasta richiesta per dare impulso alla RSI e non possono sostituire le riforme necessarie per ovviare alle carenze strutturali in questo settore specifico.

L'Unione deve ancora compiere notevoli progressi per conseguire l'obiettivo fissato nella strategia Europa 2020 di investire il 3% del PIL dell'UE nella RSI entro il 2020. Nel 2009 la cifra era pari al 2,01% del PIL (circa 236,5 miliardi di euro), il più alto livello mai raggiunto, ma ancora ben al di sotto dell'obiettivo del 3%. Sussistono inoltre enormi differenze tra gli Stati membri. Il settore pubblico è stato fonte di finanziamenti pari a circa un terzo della spesa totale in RSI nell'UE (0,65% del PIL). Gli aiuti di Stato rappresentano una quota relativamente modesta di tale cifra complessiva (10,6 miliardi di euro, pari allo 0,09% del PIL nel 2009).

¹ "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", [COM\(2010\) 2020](#), pag. 21.

Tra il 2004 e il 2010 la Commissione ha adottato 426 decisioni finali su misure concernenti la RSI, 413 delle quali sono state approvate in quanto compatibili, altre 12 sono state dichiarate prive di elementi di aiuti di Stato e una è stata oggetto di decisione negativa con recupero dell'importo erogato. Nel periodo compreso fra l'entrata in vigore della disciplina degli aiuti alla RSI² (1° gennaio 2007) e la fine del 2010 la Commissione ha approvato 195 regimi di aiuto. Durante lo stesso periodo la Commissione ha approvato altre 44 misure di aiuto individuale o *ad hoc* alla RSI, 39 delle quali sono state autorizzate in seguito a un esame dettagliato.

Secondo le relazioni annuali presentate dagli Stati membri, oltre la metà dei 46,5 miliardi di euro concessi complessivamente nel periodo 2004-2009 a favore della RSI è stata erogata da due Stati membri: la Germania (29%) e la Francia (22%). Un terzo dell'importo complessivo si ascrive ad altri cinque Stati membri: Italia (11%), Spagna (9%), Regno Unito (7%), Belgio (5%) e Paesi Bassi (4%).

Gli Stati membri che sono considerati leader nell'innovazione non sono necessariamente quelli in cui è concessa la maggior parte degli aiuti di Stato a favore della RSI. I fatti dimostrano anzi che un livello elevato di risultati in questo settore non è direttamente legato al livello di aiuti di Stato concessi, bensì all'ambiente e a condizioni generali favorevoli agli investimenti.

1.2. Tutela dell'ambiente

La strategia Europa 2020 ha proposto la crescita sostenibile, ossia promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva, fra le principali priorità per i prossimi anni. In particolare, ha definito i seguenti obiettivi: ridurre le emissioni di CO₂ del 20%, portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel consumo di energia dell'Unione e migliorare del 20% l'efficienza energetica.

L'obiettivo del controllo degli aiuti di Stato nel settore della tutela ambientale è assicurare che gli aiuti producano un livello di tutela dell'ambiente più elevato di quello che si otterrebbe in assenza degli aiuti e garantire che gli effetti positivi siano superiori agli effetti negativi, segnatamente la distorsione della concorrenza e l'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri. Gli aiuti di Stato possono essere necessari per conseguire gli obiettivi ambientali dell'UE che non si possono realizzare tramite incentivi basati sul mercato o attraverso la regolamentazione.

Gli aiuti concessi dagli Stati membri rientrano in due categorie: (i) aiuti diretti a favore di misure ambientali e (ii) sgravi o esenzioni da imposte ambientali. Nel periodo 2004-2010 la Commissione ha adottato 347 decisioni finali in questo ambito (approvando 320 misure di aiuto) e le misure oggetto di esenzione per categoria sono state 219. La maggior

² Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, [GU C 323 del 30.12.2006, pag. 1.](#)

parte delle misure riguardava la produzione di energia da fonti rinnovabili (120 misure oggetto di esenzione per categoria).

Gli aiuti di Stato a favore della tutela dell'ambiente concessi nell'UE nel periodo 2004-2009 ammontano a 79 miliardi di euro. La Germania e la Svezia (tramite esenzioni fiscali) rappresentano rispettivamente il 51% e il 16% di tale cifra complessiva. Gli aiuti di Stato concessi nell'UE in questo settore nel 2009 ammontano a 13,2 miliardi di euro.

1.3. Sviluppo regionale

La strategia Europa 2020 attribuisce un ruolo centrale alla coesione economica, sociale e territoriale. Attualmente gli aiuti di Stato a finalità regionale rappresentano l'obiettivo orizzontale al quale è destinata la quota più elevata degli aiuti complessivi concessi all'industria e ai servizi.

Il controllo efficace degli aiuti di Stato a finalità regionale è una condizione essenziale affinché gli Stati membri producano politiche efficienti in materia di aiuti regionali e contribuiscano a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Obiettivo del controllo degli aiuti di Stato a finalità regionale è consentire al sostegno nazionale di favorire lo sviluppo delle aree sfavorite all'interno dell'UE in modo compatibile con le regole del mercato interno. Particolare attenzione è prestata alle regioni ultraperiferiche, in riconoscimento dei costi aggiuntivi specifici derivanti dagli svantaggi strutturali dovuti all'isolamento geografico e alle difficoltà di integrazione nel mercato interno.

Il controllo degli aiuti di Stato a finalità regionale deve essere distinto dalla politica di coesione dell'UE. Gli aiuti di Stato a finalità regionale si concentrano infatti sulle aree svantaggiate in misura maggiore rispetto alla politica regionale dell'Unione, che al momento persegue obiettivi più generali e prevede una più ampia copertura geografica. Le norme in materia di aiuti di Stato si applicano soltanto a una modesta percentuale dei finanziamenti a titolo della politica di coesione, in quanto la maggior parte delle spese dei Fondi strutturali riguardano attività che non rientrano nella definizione degli aiuti di Stato, come le infrastrutture generali.

Nel periodo 2004-2010 la Commissione ha adottato 570 decisioni definitive relative ad aiuti di Stato a favore dello sviluppo regionale. Nello stesso periodo gli Stati membri hanno dato esecuzione a 778 misure a favore dello sviluppo regionale oggetto di esenzione per categoria.

Gli aiuti di Stato a finalità regionale concessi nel periodo 2004-2009 ammontano a 67 miliardi di euro, 13 miliardi dei quali sono stati concessi nel 2009. Quasi la metà (45%) degli aiuti regionali nel 2009 è stata erogata nell'ambito di sole cinque misure in Germania e in Francia.

1.4. Piccole e medie imprese (PMI)

La strategia Europa 2020 evidenzia il ruolo delle PMI nell'economia europea quali motori della creazione di posti di lavoro e della crescita. Il sostegno alle PMI costituisce un elemento importante della strategia Europa 2020. In particolare, oltre ad altre carenze legate al contesto imprenditoriale, gli Stati membri devono ovviare alle difficoltà di finanziamento specifiche di tali imprese. Se le sole forze di mercato non sono sufficienti, gli aiuti di Stato possono svolgere un ruolo integrativo fornendo finanziamenti pubblici.

Il controllo degli aiuti di Stato è tuttavia essenziale per garantire la parità di condizioni per tutte le imprese attive sul mercato interno, a prescindere dallo Stato membro in cui hanno sede. La Commissione deve vigilare affinché le misure siano ben mirate, e assicurare che gli aiuti non scoraggino gli investitori, non siano investiti per tenere in vita imprese inefficienti e non creino distorsioni della concorrenza.

Tra il 2004 e il 2010 la Commissione ha adottato 139 decisioni definitive su misure destinate esclusivamente alle PMI, 108 delle quali concernenti il capitale di rischio. Tre Stati membri, Germania, Regno Unito e Italia, sono responsabili di oltre la metà delle misure approvate riguardanti il capitale di rischio. Le altre misure di aiuto a favore delle PMI riguardavano prevalentemente la Germania, l'Austria e la Slovacchia. Le misure adottate a norma del regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC)³ nel periodo 2004-2010 ammontano a circa 1 500. Su questa cifra totale, gli aiuti relativi al capitale di rischio (che in seguito all'entrata in vigore del RGEC possono essere oggetto di esenzione per categoria), sono l'obiettivo di sole 28 misure.

L'importo totale degli aiuti di Stato stanziati a favore delle PMI nel periodo 2004-2009 si aggira intorno a 33 miliardi di euro (4,6 miliardi di euro nel 2009), dei quali il capitale di rischio rappresenta circa 2,3 miliardi di euro. Quattro Stati membri sono responsabili di tre quarti degli aiuti totali concessi alle PMI nel 2009: Italia (24%), Germania (20%), Francia (18%) e Regno Unito (14%).

I dati relativi agli aiuti di Stato a favore delle PMI tuttavia non rispecchiano l'intero ammontare degli aiuti effettivamente erogati a tali imprese, in quanto tengono soltanto conto delle misure che hanno come obiettivo primario le PMI o il capitale di rischio. Occorre pertanto tenere conto di questa avvertenza prima di trarre conclusioni riguardo alla tendenza al calo osservata negli aiuti complessivamente concessi alle PMI.

Per quanto riguarda il capitale di rischio, la maggior parte degli aiuti sembra concentrata nel Regno Unito; il ricorso a questa possibilità da parte degli altri Stati membri è stato quasi trascurabile.

³ [Regolamento \(CE\) n. 800/2008 della Commissione](#), del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria), [GU L 214 del 9.8.2008](#), pag. 3 (entrato in vigore il 29 agosto 2008).

1.5. Banda larga

La strategia Europa 2020 ha sottolineato l'importanza della diffusione della banda larga per promuovere l'inclusione sociale e la competitività nell'Unione. Ha anche fissato obiettivi ambiziosi per il suo sviluppo, come previsto dall'agenda digitale, per esempio portare la banda larga di base a tutti i cittadini europei entro il 2013 e fare in modo che, entro il 2020, tutti gli europei abbiano accesso a un servizio Internet molto più veloce. I costi stimati per la realizzazione di ciascuno di tali obiettivi ammontano a 60 miliardi di euro per la prima fase e 270 miliardi di euro per la seconda fase.

Obiettivo del controllo degli aiuti di Stato a favore della banda larga è promuovere la concorrenza tra i fornitori di servizi potenziando lo sviluppo delle infrastrutture, al fine di contribuire ad aumentare al massimo il benessere dei consumatori offrendo prezzi più convenienti e servizi migliori. Gli investimenti proverranno principalmente dagli operatori commerciali. Tuttavia l'importanza del finanziamento pubblico e degli aiuti di Stato è cresciuta notevolmente dal 2008, quando sono state previste misure di sostegno pubblico per l'introduzione della banda larga quale parte integrante delle strategie nazionali in materia. Si è quindi osservato un brusco aumento dell'ammontare degli aiuti di Stato al settore della banda larga rispetto alla media nel periodo 2004-2008.

Tra il 2004 e il 2010 la Commissione ha approvato 64 misure di aiuto a favore del settore della banda larga, per la maggior parte riguardanti il Regno Unito. Secondo le relazioni annuali per il periodo 2004-2009, gli Stati membri hanno già dato esecuzione ad aiuti di Stato a favore delle reti a banda larga per un importo pari a 368 milioni di euro.

Il ricorso al finanziamento pubblico può contribuire a portare l'accesso a Internet ad alta velocità al maggior numero possibile di cittadini europei affinché possano beneficiare dei vantaggi offerti da una società basata sulla conoscenza. Tuttavia il finanziamento pubblico deve essere usato con prudenza sui mercati liberalizzati delle telecomunicazioni onde evitare l'effetto di escludere gli investimenti privati.

1.6. Occupazione e formazione

La strategia Europa 2020 mira a promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione, con l'obiettivo di raggiungere il 75%.

Scopo del controllo degli aiuti di Stato in questo campo è consentire il sostegno nazionale alla formazione e alla creazione di posti di lavoro, in particolare per i lavoratori svantaggiati e disabili. Il ruolo degli aiuti di Stato nel promuovere la creazione di posti di lavoro e la formazione è abbastanza limitato, in quanto gli aiuti diretti all'occupazione sono rivolti soltanto ai lavoratori disabili e svantaggiati, mentre gli aiuti finalizzati ad altri obiettivi producono effetti anche sull'occupazione, in particolare gli aiuti regionali. Tuttavia la Commissione ha sempre adottato un atteggiamento positivo nei riguardi degli aiuti all'occupazione, soprattutto se sono destinati a favorire l'assunzione di persone che hanno particolari difficoltà a trovare lavoro. La Commissione in generale è anche favorevole agli aiuti alla formazione. Gli Stati membri sono quindi incoraggiati, se

necessario, a integrare i loro programmi nazionali in materia di occupazione e formazione con aiuti di Stato ben mirati.

Nel periodo 2004-2010 la Commissione ha complessivamente approvato 51 misure di aiuto di Stato all'occupazione e alla formazione. La cifra modesta è dovuta al fatto che la maggior parte delle misure a favore della formazione e dell'occupazione è stata introdotta dagli Stati membri in base a regolamenti di esenzione per categoria. Durante lo stesso periodo 1 005 misure sono state oggetto di esenzione per categoria. Quasi il 70% delle misure a favore dell'occupazione introdotte in forza di un regolamento di esenzione per categoria si ascrive a cinque Stati membri: Polonia, Italia, Spagna, Ungheria e Germania. Circa il 74% delle misure a favore della formazione basate su regolamenti di esenzione per categoria è stato attuato in Italia, Belgio, Regno Unito, Germania e Spagna.

La spesa in aiuti di Stato alla formazione e all'occupazione nel periodo 2004-2009 ammonta complessivamente a circa 22,3 miliardi di euro, di cui 17,5 miliardi di euro a favore dell'occupazione. Gli aiuti di Stato alla formazione e all'occupazione erogati nel 2009 ammontano complessivamente a 3,4 miliardi di euro. Danimarca, Polonia e Italia rappresentano l'84% degli aiuti concessi nel 2009 a favore dell'occupazione, mentre la metà degli aiuti complessivi alla formazione è stata concessa in Italia, Germania e Spagna.

2. INTRODUZIONE

La presente edizione di primavera del quadro di valutazione degli aiuti di Stato si propone di illustrare l'andamento degli aiuti di Stato concessi negli Stati membri nei settori di particolare interesse per la strategia Europa 2020⁴, cioè la RSI, la tutela dell'ambiente, lo sviluppo regionale, la banda larga, le PMI, l'occupazione e la formazione⁵. Per ciascuno di questi settori il quadro di valutazione illustra il contesto politico, descrive il quadro giuridico in base al quale possono essere concessi aiuti e fornisce dati sul numero e sul tipo di misure adottate nel periodo 2004-2010 e sulla spesa effettiva (fino al 2009 incluso).

Poiché la strategia Europa 2020 è stata lanciata soltanto nel 2010 e i dati più recenti disponibili sulla spesa in aiuti di Stato si riferiscono al 2009, è chiaramente prematuro trarre conclusioni in questa fase riguardo al contributo concreto apportato dalla politica di controllo degli aiuti di Stato agli obiettivi di Europa 2020. È tuttavia previsto che il presente quadro di valutazione sia la prima edizione in cui gli aiuti di Stato sono esaminati nel contesto della strategia Europa 2020, e potrebbe servire da punto di

⁴ “Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, [COM\(2010\) 2020](#), pag. 21.

⁵ La presente edizione di primavera del quadro di valutazione non intende essere esaustiva. Non sono presi in considerazione tutti i settori che possono rivestire importanza per la strategia Europa 2020, come la cultura e i mezzi di comunicazione, che potranno essere esaminati in future edizioni del quadro di valutazione.

partenza per effettuare ulteriori analisi nei prossimi anni, da integrare, ove possibile, con un'analisi più qualitativa degli aiuti.

Il Consiglio europeo, quando ha approvato la proposta della Commissione alla fine di marzo 2010, ha concluso che l'innovazione e la competitività sono elementi fondamentali della strategia Europa 2020, assieme alla tutela dell'ambiente e all'inclusione sociale. La politica di concorrenza dell'Unione e, in particolare, la politica di controllo degli aiuti di Stato sono infatti elementi chiave della strategia Europa 2020. La concorrenza non è un fine di per sé, è anzi un mezzo per accrescere la competitività dei mercati europei a vantaggio delle imprese e dei consumatori, offrendo maggiori possibilità di scelta e migliori prodotti a prezzi più convenienti. La concorrenza dà impulso alla produttività, alla crescita e alla creazione di posti di lavoro.

Gli obiettivi del controllo degli aiuti di Stato sono: i) limitare il livello generale degli aiuti di Stato (“aiuti meno numerosi”); ii) assicurare che quando vengono concessi aiuti, le misure non restringano la concorrenza, ma rispondano a carenze del mercato a vantaggio della società nel suo insieme (“aiuti più mirati”); iii) prevenire con efficacia o recuperare gli aiuti incompatibili; e iv) garantire la parità di condizioni nel mercato interno (assenza di distorsioni degli scambi fra gli Stati membri). Il controllo degli aiuti di Stato ha un peso particolare nel contesto della crisi e dei vincoli di bilancio presenti negli Stati membri. Durante la crisi la Commissione ha dimostrato l'adattabilità degli strumenti di cui si avvale nel settore degli aiuti di Stato, segnatamente adottando varie comunicazioni intese a salvaguardare la stabilità finanziaria e assicurare la parità di condizioni, pur garantendo la certezza del diritto tanto per le istituzioni finanziarie quanto per l'economia reale⁶.

La strategia Europa 2020 ha individuato tre temi prioritari:

- crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale.

La politica di controllo degli aiuti di Stato può favorire la realizzazione degli obiettivi relativi a questi tre temi prioritari. La strategia Europa 2020 stabilisce varie priorità per le quali si può fare ricorso agli strumenti degli aiuti di Stato in un mix di politiche intese a sostenere le seguenti “iniziative faro”:

⁶ Per informazioni sugli aiuti di Stato concessi in risposta alla crisi, cfr. il capitolo 3 della relazione della Commissione “Quadro di valutazione degli aiuti di Stato. Relazione sugli aiuti di Stato concessi dagli Stati membri dell'UE – Aggiornamento autunno 2010” ([COM\(2010\)701](#)). La prossima edizione d'autunno del quadro di valutazione degli aiuti di Stato fornirà un aggiornamento di tali informazioni.

- (1) l'Unione dell'innovazione;
- (2) un'agenda europea del digitale;
- (3) un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse;
- (4) una politica industriale per l'era della globalizzazione⁷; e
- (5) nuove competenze e nuovi posti di lavoro.

Il controllo degli aiuti di Stato mira ad aiutare gli Stati membri a erogare aiuti più mirati, indirizzandoli il più possibile verso il rafforzamento della competitività e/o la riduzione delle disparità regionali e sociali. In altre parole, è inteso ad assicurare che gli aiuti rispondano a carenze del mercato e non falsino la concorrenza senza offrire un'adeguata contropartita. Di norma tali aiuti riguardano obiettivi orizzontali presi in considerazione tramite quadri normativi e orientamenti specifici, che comprendono la R&S, l'innovazione e il capitale di rischio, le PMI, la tutela dell'ambiente e la formazione. In questo contesto, discipline e orientamenti specifici contribuiscono a garantire che quando gli Stati membri intervengono sul mercato, i finanziamenti pubblici abbiano maggiori probabilità di rispondere con efficacia alle carenze del mercato accertate.

L'attuale struttura del controllo degli aiuti di Stato si basa su un sistema composto da tre elementi: esenzione per categoria, valutazione standard e valutazione approfondita. Le misure che rientrano nell'esenzione per categoria sono esenti dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione e possono quindi essere introdotte senza la previa autorizzazione della Commissione. In linea di principio, le misure notificate sono oggetto di una valutazione standard. Soltanto nei casi in cui non è possibile fugare tutti i dubbi viene effettuata un'analisi dettagliata. Questo approccio a due livelli permette alla Commissione di concentrare le proprie analisi sulle misure di aiuto che provocano le maggiori distorsioni della concorrenza.

La presente edizione di primavera del quadro di valutazione fornisce una sintesi degli aiuti dichiarati dagli Stati membri per ciascuna categoria di aiuti di Stato, inserendoli nel rispettivo contesto giuridico e politico. Sono compresi gli aiuti alla RSI (parte 3), gli aiuti per la tutela dell'ambiente e il risparmio energetico (parte 4), gli aiuti per lo sviluppo regionale (parte 5), gli aiuti per le PMI (parte 6), gli aiuti per le reti a banda larga (parte 7) e gli aiuti a favore dell'occupazione e della formazione (parte 8).

Le cifre riportate nella presente relazione si basano sulle relazioni annuali sui regimi di aiuti esistenti presentate dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione⁸ e dell'allegato III A di detto regolamento, che definisce l'ambito di applicazione e il contenuto dei dati che gli Stati membri devono fornire alla

⁷ Conformemente agli impegni del G20, l'Unione ha continuato a contrastare il protezionismo in tutte le sue forme e a ridurre al minimo l'incidenza negativa degli interventi di politica interna dell'UE sugli scambi e sugli investimenti.

⁸ [G.U. L 140 del 30.4.2004](#), pag. 1.

Commissione⁹. I dati si basano sulle informazioni fornite dagli Stati membri nelle notifiche ai sensi dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio¹⁰.

I dati sulla spesa connessa agli aiuti di Stato non comprendono i contributi dei fondi strutturali e del Fondo di coesione. Tali fondi rappresentano circa il 36% del bilancio dell'Unione per il periodo 2007-2013, cifra che corrisponde a una spesa di quasi 347 miliardi di euro nel corso di tale periodo, destinata a tre obiettivi: convergenza, competitività regionale e occupazione e cooperazione territoriale.

Le norme in materia di aiuti di Stato si applicano soltanto a una piccola percentuale dei finanziamenti a titolo della politica di coesione, in quanto la maggior parte della spesa riguarda le infrastrutture generali o le attività non economiche¹¹. In ogni caso il rispetto delle regole in materia di aiuti di Stato è una condizione esplicita per poter beneficiare dei fondi strutturali.

3. AIUTI DI STATO A FAVORE DI RICERCA, SVILUPPO E INNOVAZIONE

3.1. Contesto politico

La ricerca, lo sviluppo e l'innovazione ("RSI") sono elementi chiave nelle iniziative intese a rafforzare la competitività dell'economia dell'Unione e assicurare la crescita sostenibile. La RSI è stata quindi posta al centro della strategia Europa 2020¹² ed è una delle sue iniziative faro.

La strategia Europa 2020 ha fissato l'obiettivo di spendere il 3% del PIL dell'Unione in attività di R&S entro il 2020. Tuttavia riconosce anche che *“non contano soltanto gli importi assoluti spesi in R&S: l'Europa deve concentrarsi sull'impatto e sulla composizione della spesa per la ricerca e migliorare le condizioni per l'R&S del settore*

⁹ I dati relativi alla spesa in aiuti di Stato presentati nel presente quadro di valutazione comprendono tutti gli aiuti di cui all'articolo 107 del TFUE (ex articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE) concessi dagli Stati membri all'industria e ai servizi. I settori dell'agricoltura, della pesca e dei trasporti sono esclusi, così come gli aiuti di Stato concessi in risposta alla crisi (aiuti al settore finanziario e all'economia reale). Per evidenziare le tendenze di fondo, e in linea con il quadro di valutazione dell'autunno 2010, i dati coprono il periodo 2004-2010 (numero di decisioni e importi approvati). Per quanto riguarda la spesa, i dati più recenti disponibili si riferiscono al 2009.

¹⁰ [GU L 83 del 27.3.1999](#), pag. 1.

¹¹ Gran parte della spesa regionale è destinata alle regioni della convergenza (essenzialmente le regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media dell'Unione) per contribuire al miglioramento delle loro infrastrutture e allo sviluppo del loro potenziale economico e umano. Tutti gli Stati membri sono inoltre ammessi a beneficiare di finanziamenti a sostegno dell'innovazione e della ricerca, dello sviluppo sostenibile e della formazione professionale nelle rispettive regioni meno avanzate. Un importo più modesto è destinato ai progetti di cooperazione transfrontaliera e interregionale.

¹² “Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, [COM\(2010\) 2020](#), pag. 12.

privato dell'Unione"¹³. Fa riferimento esplicito al ruolo della politica di controllo degli aiuti di Stato, osservando che può *“dare un contributo attivo e costruttivo [...] stimolando e sostenendo le iniziative riguardanti tecnologie più innovative, più efficienti e più verdi e agevolando parallelamente l'accesso al sostegno pubblico per gli investimenti, al capitale di rischio e ai finanziamenti per la ricerca e lo sviluppo”*¹⁴. È tuttavia importante sottolineare che le norme in materia di aiuti di Stato sono soltanto un elemento delle politiche in materia di RSI e che gli aiuti pubblici riguardano soltanto un sottoinsieme della spesa complessiva per la R&S. Per esempio, anche se, come rilevato in una recente analisi economica, *“un trattamento fiscale della R&S più orientato verso gli incentivi fiscali rispetto alle sovvenzioni dirette sembra avere un effetto positivo sul livello di efficacia della spesa per la R&S in tutti gli Stati membri dell'UE”*¹⁵, gli incentivi fiscali per la R&S in gran parte esulano dal campo di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, in quanto costituiscono misure di portata generale¹⁶.

Nella comunicazione *“Iniziativa faro Europa 2020. L'Unione dell'innovazione”*¹⁷, la Commissione descrive ciò che a suo parere occorre fare per dare impulso all'innovazione e riorientare la politica in materia di RSI verso le sfide che attendono la nostra società, quali il cambiamento climatico, l'efficienza sotto il profilo dell'energia e delle risorse, la salute e l'evoluzione demografica. Il Consiglio europeo, nella seduta del 4 febbraio 2011, si è concentrato sull'energia e sull'innovazione e ha concordato una serie di azioni prioritarie la cui attuazione contribuirà notevolmente a incentivare la crescita e la creazione di posti di lavoro nonché a promuovere la competitività dell'Europa¹⁸.

L'“Unione dell'innovazione” si svilupperà in parallelo all'iniziativa faro *“Una politica industriale per l'era della globalizzazione”*, che stabilisce un quadro strategico atto a sostenere una base industriale forte, diversificata e concorrenziale in Europa. Questa iniziativa dà risalto all'importanza dei mercati concorrenziali quali motori di innovazione e di incrementi di efficienza nonché come stimolo per le imprese ad aumentare la loro produttività, e sottolinea che il ruolo essenziale del controllo degli aiuti di Stato è *“evitare la presenza di distorsioni nel mercato unico; la configurazione delle regole europee in tema di aiuti pubblici contribuisce a promuovere la concorrenzialità dell'industria*

¹³ Cfr. *“Iniziativa faro Europa 2020. L'Unione dell'innovazione”*, [COM\(2010\) 546 definitivo](#), pag. 10. Il [Quadro di valutazione dell'Unione dell'innovazione 2010](#) individua il maggior divario con i principali concorrenti nella categoria *“attività delle imprese”*, che comprende la spesa delle imprese per la R&S.

¹⁴ *“Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”*, [COM \(2010\) 2020](#), pag. 21.

¹⁵ Conte, Dierx, Ilzkovitz e Schweizer, *An analysis of the efficiency of public spending and national policies in the area of R&D*, Occasional papers, DG ECFIN, settembre 2009.

¹⁶ Quali esempi di misure fiscali di portata generale, cfr. il regime spagnolo *“Reducción ingresos procedentes de determinados activos intangibles”* (caso [N 480/2007](#)) e la misura italiana *“Credito d'imposta per le attività di R&S”* (caso [N 507/2007](#)). Per altri esempi di misure di portata generale, cfr. il caso danese *“Technology transfer institutes”* (caso [N 617/2008](#)) e la misura irlandese *“National development plan 2007-2013”* (caso [N 374/2009](#)).

¹⁷ Comunicazione *“Iniziativa faro Europa 2020. L'Unione dell'innovazione”*, [COM\(2010\) 546 definitivo](#).

¹⁸ Cfr. [Conclusioni del Consiglio](#) relative alla seduta del 4 febbraio 2011.

europea. Le regole vigenti in questo campo forniscono un quadro di riferimento che indirizza gli investimenti degli Stati membri in modo da affrontare carenze del mercato chiaramente identificate”¹⁹. L’aspetto fondamentale è quindi il modo in cui gli Stati membri intervengono per conseguire tale obiettivo, nonché il ruolo svolto al riguardo dalle norme in materia di aiuti di Stato.

Inoltre, dati i limiti imposti dai vincoli di bilancio, gli Stati membri devono mantenere un difficile equilibrio tra l’adeguamento della spesa pubblica e la salvaguardia della spesa favorevole alla crescita²⁰. Sebbene il modo più efficace di stimolare l’innovazione sia promuovere la concorrenza e misure generali atte a creare condizioni propizie, gli aiuti di Stato, in talune circostanze, possono offrire la soluzione appropriata per incentivare ulteriori investimenti privati nella RSI e rispondere alle carenze del mercato individuate.

Le carenze del mercato che più incidono sulla RSI sono le esternalità positive (quando i benefici per la società nel suo insieme sono di gran lunga superiori ai benefici privati per una particolare impresa che investe nella RSI), i beni pubblici (quando il risultato di una particolare attività non può essere protetto, e può quindi essere usato dai concorrenti dell’impresa che ha inizialmente investito nella RSI), l’informazione imperfetta e asimmetrica e i problemi di coordinamento e di messa in rete. Gli aiuti di Stato possono contribuire a modificare gli incentivi delle imprese private e indurle a investire nella RSI.

Tuttavia, se fossero usati per proteggere le imprese nazionali, tenere in vita imprese inefficienti, falsare la concorrenza e mantenere i mercati artificialmente frammentati, gli aiuti di Stato potrebbero determinare una riduzione del livello generale di RSI e di crescita economica. Infatti, quando un’impresa riceve un aiuto, in genere ne risulta rafforzata la sua posizione sul mercato e diminuito il rendimento degli investimenti per i concorrenti. Gli aiuti possono inoltre avere l’effetto di ridurre gli incentivi del beneficiario a innovare quando consentono di ridurre l’onere di bilancio per il beneficiario. Possono inoltre finire per sostenere imprese inefficienti o permettere al beneficiario di rafforzare le pratiche di esclusione o il suo potere di mercato.

Gli aiuti di Stato possono dunque contribuire a generare maggiori attività di RSI soltanto se rispondono a carenze ben definite del mercato che impediscono all’economia di raggiungere il livello ottimale di RSI e se sono correttamente concepiti al fine di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza e degli scambi e garantire la massima efficacia della spesa pubblica (ciò è illustrato dall’esempio del progetto Gaya, descritto nel riquadro al punto 3.3.).

¹⁹ Comunicazione “Una politica industriale integrata per l’era della globalizzazione”, [COM\(2010\) 614](#), pag. 10.

²⁰ La spesa per l’innovazione è esplicitamente indicata come una delle categorie di spesa favorevoli alla crescita nell’Analisi annuale della crescita, Allegato 2: Relazione macroeconomica. Al Consiglio europeo del 4 febbraio 2011 è stato concluso che “nei loro sforzi di risanamento del bilancio, gli Stati membri dovrebbero dare priorità a una spesa propizia alla crescita sostenibile, in settori quali la ricerca e l’innovazione, l’istruzione e l’energia”.

Nondimeno, come già rilevato, occorre tenere presente che gli aiuti di Stato sono soltanto un elemento nella serie di strumenti ben più vasta richiesta per dare impulso alla RSI. Gli aiuti di Stato non possono sostituire le riforme necessarie per ovviare alle carenze strutturali in questo settore specifico.

3.2. Norme in materia di aiuti di Stato alla RSI

Le norme che disciplinano gli aiuti di Stato alla RSI sono state riesaminate nel contesto della strategia di Lisbona, in quanto il livello di RSI è stato considerato insufficiente per l'economia europea. Scopo degli aiuti di Stato alla RSI è contribuire a incrementare il livello degli investimenti privati in questo settore, in modo da favorire una maggiore crescita nell'Unione.

La disciplina in materia di RSI del 2006²¹ e il regolamento generale di esenzione per categoria²² del 2008 costituiscono la base giuridica per la valutazione degli aiuti di Stato alla RSI. Quest'anno la Commissione effettuerà un riesame intermedio della disciplina alla luce della recente esperienza acquisita e individuerà in via preliminare gli adeguamenti pratici da prendere in considerazione in occasione della revisione della disciplina nel 2013.

Regolamento generale di esenzione per categoria

Il regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC), in linea con la disciplina, prevede aiuti a favore della R&S e dell'innovazione.

Il RGEC comprende le misure seguenti: aiuti a progetti di ricerca e sviluppo, aiuti per gli studi di fattibilità tecnica, aiuti alle PMI per le spese connesse ai diritti di proprietà industriale, aiuti a nuove imprese innovative, aiuti per servizi di consulenza in materia di innovazione e per servizi di supporto all'innovazione, aiuti per la messa a disposizione di personale altamente qualificato e aiuti alla ricerca e sviluppo nei settori dell'agricoltura e della pesca.

Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione

La disciplina in materia di aiuti di Stato a favore della RSI stabilisce le condizioni che gli Stati membri devono rispettare quando concedono aiuti volti a promuovere la RSI, pur permettendo loro di adattare il sostegno alla RSI sulla base delle specificità nazionali. Scopo della disciplina del 2006 è aiutare gli Stati membri a orientare meglio gli aiuti in funzione delle carenze del mercato. Essa presta grande attenzione alle esigenze delle PMI, che sono maggiormente colpite dalle carenze del mercato, ma offre anche alle grandi imprese numerose possibilità di ricevere sostegno, se debitamente giustificato. Gli aiuti di Stato devono indurre il beneficiario a modificare il proprio comportamento, incoraggiandolo ad aumentare il livello di attività di RSI.

²¹ Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, [GU C 323 del 30.12.2006, pag. 1](#) (entrata in vigore il 1° gennaio 2007).

²² [Regolamento \(CE\) n. 800/2008 della Commissione](#), del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria), [GU L 214 del 9.8.2008](#), pag. 3 (entrato in vigore il 29 agosto 2008).

La disciplina prevede aiuti di Stato a favore di una grande varietà di attività di RSI: aiuti a favore di progetti di R&S, aiuti per gli studi di fattibilità tecnica, aiuti destinati a coprire le spese relative ai diritti di proprietà industriale delle PMI, aiuti alle nuove imprese innovatrici, aiuti per l'innovazione dei processi e dell'organizzazione nei servizi, aiuti per servizi di consulenza in materia di innovazione e per servizi di supporto all'innovazione, aiuti per la messa a disposizione di personale altamente qualificato e aiuti ai poli di innovazione. Contiene inoltre norme speciali per l'agricoltura e la pesca.

L'applicazione delle norme si basa su un'analisi economica perfezionata. Le misure di aiuto che riguardano un importo elevato, e che quindi è più probabile che provochino una distorsione della concorrenza e degli scambi, sono sottoposte a un esame dettagliato, mentre le misure che riguardano un importo più modesto sono soggette a una valutazione meno approfondita, sulla base delle norme in sé, e possono anche essere esentate dall'obbligo di notifica preventiva ai sensi del RGEC.

Per i progetti di R&S, la disciplina distingue tre categorie di aiuti, in funzione della prossimità al mercato del tipo di ricerca condotta: ricerca fondamentale, ricerca industriale e sviluppo sperimentale, secondo l'approccio previsto dal Manuale di Frascati sulla misurazione delle attività scientifiche e tecnologiche²³. Ciò consente di differenziare l'intensità dell'aiuto in base alla gravità delle carenze del mercato che ostacolano i progetti di ricerca.

Sono inoltre forniti orientamenti per stabilire se i progetti di RSI condotti sia dalle imprese private sia dagli organismi di ricerca finanziati con risorse pubbliche costituiscano aiuti di Stato. Ciò garantisce una maggiore certezza del diritto per gli organismi di ricerca e per le loro attività contrattuali o collaborative, e dovrebbe rafforzare il ruolo degli organismi pubblici di ricerca e facilitare la cooperazione tra settore pubblico e settore privato.

Compatibilità degli aiuti soggetti a un esame dettagliato

A causa del rischio più elevato di distorsione della concorrenza, se l'aiuto concesso a un singolo beneficiario eccede il massimale stabilito dalla disciplina, è richiesta una notifica individuale. La valutazione dell'aiuto è effettuata in conformità della disciplina ed è intesa ad analizzare gli effetti sulla concorrenza e il contributo del progetto di R&S ad obiettivi di interesse comune.

3.3. Decisioni relative agli aiuti di Stato a favore della RSI ed esempi di casi

Tra il 2004 e il 2010 la Commissione europea ha adottato 426 decisioni finali su misure a favore della RSI, tra cui 12 decisioni che escludono l'esistenza dell'aiuto e 413 decisioni di compatibilità. La Commissione ha adottato una decisione parzialmente negativa con recupero dell'importo erogato (caso C 31/2004 Schiefergruben Magog (Germania)). Le misure di aiuto di Stato approvate nel 2004 erano 38. Nei due anni successivi si è registrato un incremento di circa 70 misure l'anno, principalmente a causa dell'inclusione nel calcolo dei nuovi Stati membri e dell'aumento del numero di casi in Germania.

Dall'entrata in vigore della disciplina degli aiuti alla RSI il 1° gennaio 2007 alla fine del 2010 la Commissione ha approvato 195 regimi di aiuti di Stato, 143 dei quali destinati

²³ *Frascati Manual on the Measurement of Scientific and Technological Activities*, OCSE 2002.

esclusivamente alla R&S, 14 regimi orientati all'innovazione e 38 misure miste, che perseguivano obiettivi sia di R&S sia di innovazione. Nello stesso periodo la Commissione ha approvato altre 44 misure individuali in applicazione di un regime o misure di aiuto *ad hoc* per la R&S, 39 delle quali in seguito a esame dettagliato (comprese due misure per le quali è stato avviato un procedimento d'indagine formale)²⁴. Ha altresì verificato 192 misure individuali concesse in base a regimi di aiuti autorizzati il cui importo eccede 3 milioni di euro, ma per le quali non era richiesta la notifica individuale.

Il numero di misure approvate nel 2007 nel quadro della disciplina in materia di aiuti alla RSI ammontava a 64, un livello analogo a quello osservato negli anni precedenti, ma è salito a circa 110 nel 2008, in gran parte a causa del numero significativo di misure tedesche (26) e spagnole (24). Negli ultimi due anni si è osservata una diminuzione significativa. Nel 2009 sono state approvate circa 40 misure e nel 2010 circa 30. Questo fenomeno può anche essere dovuto all'introduzione del RGEC nella seconda metà del 2008, che ha permesso la concessione di aiuti alla RSI senza controllo ex ante da parte della Commissione²⁵.

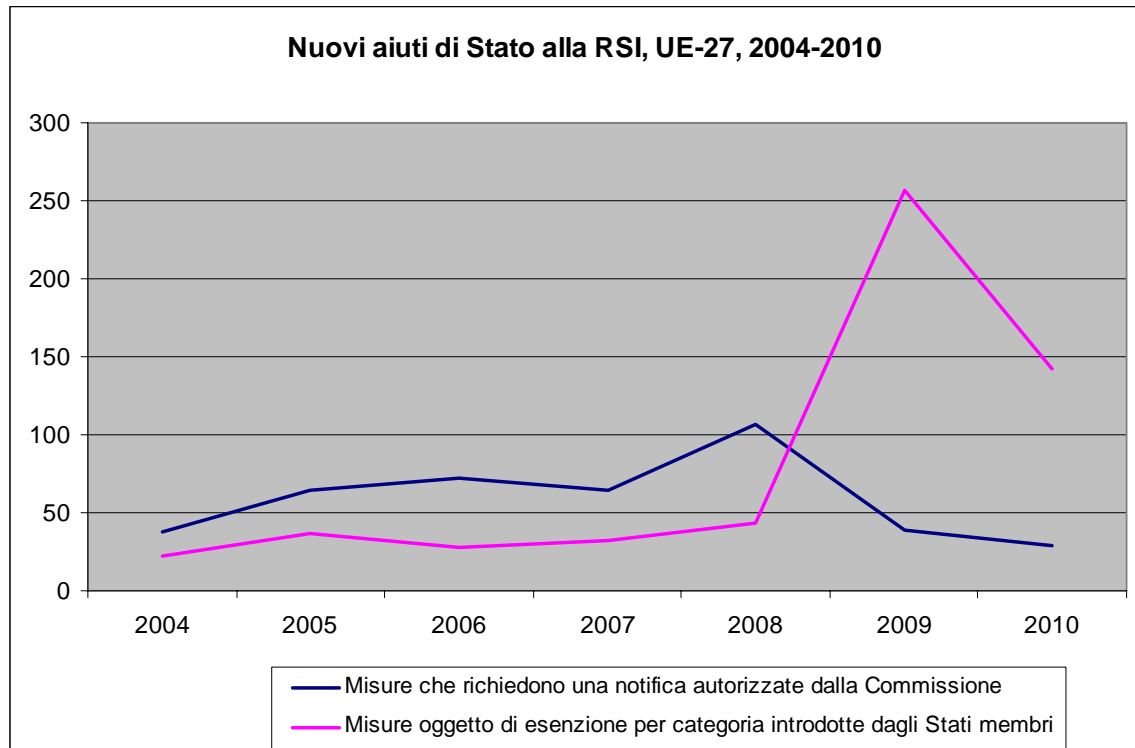
Il numero di misure a favore della RSI oggetto di esenzione per categoria introdotte dagli Stati membri durante lo stesso periodo (2004-2010) ammonta a 559²⁶. Quasi il 60% di tali misure è stato accordato da quattro Stati membri: Italia (109), Polonia (79), Spagna (73) e Germania (67).

L'andamento delle misure a favore della RSI nel periodo 2004-2010 è illustrato nel grafico seguente.

²⁴ Altre due misure sono state ritirate, una durante l'esame preliminare e l'altra in seguito all'avvio del procedimento d'indagine formale. I 39 casi oggetto di esame dettagliato (24 dei quali notificati dalla Francia) riguardano aiuti di Stato per un ammontare complessivo superiore a 2 miliardi di euro e si riferiscono a settori assai diversi, tra cui: nanosubstrati avanzati, componenti di motori e nuovi materiali compositi per le strutture dei velivoli, gestione intelligente dell'energia, trattamento automatico di dati multimediali, risonanza magnetica per immagini a elevato campo magnetico, processi derivativi CMOS per tecnologie "system-on-chip", moduli di potenza con celle a combustibile, nuovi metodi di produzione di biocombustibili e cuori artificiali.

²⁵ In precedenza, gli aiuti alla R&S non erano soggetti all'obbligo di notifica preventiva soltanto se erano concessi a favore delle PMI.

²⁶ Delle quali 256 sono state introdotte nel 2009 e 142 nel 2010.



Per quanto riguarda il tipo di attività finanziate, fra le misure a favore della RSI oggetto di esenzione per categoria introdotte a norma del RGEC, 100 hanno fornito aiuti per la ricerca fondamentale, 299 per la ricerca industriale e 290 per lo sviluppo sperimentale. Per quanto riguarda gli obiettivi del RGEC, 109 misure hanno riguardato le spese delle PMI connesse ai diritti di proprietà industriale, 54 le nuove imprese innovative, 115 gli studi di fattibilità tecnica, 79 i servizi di consulenza in materia di innovazione e di supporto all'innovazione, 54 la R&S nei settori dell'agricoltura e della pesca e 39 la messa a disposizione di personale altamente qualificato.

Il riquadro sotto riportato descrive esempi di misure attuate in due Stati membri per dare impulso agli investimenti nella RSI. Il primo caso riguarda una misura oggetto di esenzione per categoria cui la Spagna ha dato esecuzione in favore dell'industria automobilistica e il secondo un aiuto individuale francese concernente le tecnologie per i biocarburanti, che comprende alcune misure compensative per limitare la distorsione della concorrenza.

Piano per la competitività dell'industria automobilistica (X 59/2009, Spagna)

Nel 2009 la Spagna ha comunicato alla Commissione una misura oggetto di esenzione per categoria intesa a migliorare la competitività dell'industria automobilistica. Riguardava aiuti a favore dell'ambiente, per le attività di R&S e innovazione e per la formazione. La dotazione complessiva era di 800 milioni di euro per il finanziamento di investimenti realizzati nel 2009.

Per quanto riguarda la RSI, la misura prevedeva la concessione di aiuti per lo sviluppo sperimentale e per gli studi di fattibilità tecnica. I beneficiari potevano essere PMI e grandi

imprese. Conformemente alle disposizioni del RGEC, le PMI beneficiavano di una maggiorazione dell'intensità dell'aiuto. Gli aiuti erano erogati sotto forma di sovvenzioni e prestiti agevolati.

Gli aiuti erogati nell'ambito di questo regime (194 milioni di euro) rappresentano oltre due terzi degli aiuti di Stato concessi in Spagna a favore della RSI nel quadro di misure oggetto di esenzione per categoria e circa il 20% degli aiuti complessivi alla RSI concessi nell'Unione ai sensi di un regolamento di esenzione per categoria nel 2009.

Progetto Gaya (N 493/2009, Francia)

Nel 2009 la Francia ha notificato alla Commissione la sua intenzione di realizzare il programma di ricerca Gaya, inteso a sviluppare tecnologie per la produzione di biocarburanti di seconda generazione. Il gruppo GDF SUEZ, leader del progetto, e i suoi partner intendevano sviluppare un impianto di dimostrazione per la R&S preindustriale per testare i processi di gassificazione della biomassa nell'intero ciclo di produzione. L'impianto sarebbe stato utilizzato nell'ambito di un programma collaborativo di R&S per l'impiego in una successiva fase industriale. La dotazione totale prevista era di 46,5 milioni di euro per un periodo di durata del progetto di sette anni.

A seguito di un esame dettagliato, nel 2010 la Commissione ha autorizzato un aiuto di importo pari a 18,9 milioni di euro per il programma. Ha ritenuto che il progetto di R&S genererà notevoli benefici in termini di diffusione di conoscenze scientifiche e tutela dell'ambiente, utilizzazione del territorio e riduzione della dipendenza energetica dell'Europa. Tuttavia, poiché i potenziali benefici commerciali del progetto GAYA non sono attesi prima del 2020-2030, il progetto richiedeva un finanziamento pubblico. La Commissione intendeva assicurare, in particolare, che la ripartizione dei futuri diritti di proprietà intellettuale tra il gruppo GDF Suez e gli organismi di ricerca partner in futuro non falsasse le condizioni di concorrenza sul mercato del biometano. Il gruppo GDF Suez si è impegnato a rinunciare ai diritti esclusivi che i partner avrebbero potuto conferirgli sulle loro tecnologie. Le distorsioni della concorrenza provocate dall'aiuto rimarranno quindi limitate, soprattutto perché il futuro impianto di dimostrazione sarà aperto ad altre parti interessate del settore. Infine, la presenza di importanti concorrenti europei e il fatto che il progetto è diverso dalle altre tecnologie previste permettono di preservare le pressioni concorrenziali sui mercati dell'energia. L'aiuto è stato concesso nel quadro di un regime di aiuti dell'ente francese per la gestione dell'ambiente e dell'energia, autorizzato dalla Commissione nel marzo 2010.

3.4. Spesa per la RSI

Come già osservato, l'iniziativa faro "L'Unione dell'innovazione" prevede come obiettivo a livello europeo di investire il 3% del PIL dell'Unione (spesa pubblica e privata insieme) in attività di RSI.

Nel 2009 la spesa per la R&S nell'Unione ha raggiunto la cifra record del 2,01% del PIL (circa 236,5 miliardi di euro)²⁷, appena superiore al livello del 2008 (1,92%), ma ancora ben lontana dall'obiettivo fissato dalla strategia Europa 2020²⁸.

²⁷ Fonte: Eurostat.

Esistono inoltre ampie differenze tra gli Stati membri. Mentre tre Stati membri hanno superato l'obiettivo del 3%²⁹, soltanto tre altri Stati membri hanno superato la media UE³⁰ e in nove Stati membri³¹ la spesa pubblica e privata nella R&S, considerata insieme, non ha raggiunto nemmeno l'1% del PIL.

Il settore pubblico è stato fonte di finanziamenti pari a circa un terzo della spesa totale in R&S nell'Unione (0,65% del PIL). Gli aiuti di Stato rappresentano una quota relativamente modesta di tale cifra totale (13%), ossia 10,6 miliardi di euro o lo 0,09% del PIL nel 2009 (media UE). Nove Stati membri hanno concesso aiuti di Stato alla RSI superiori alla media UE: Belgio (0,22%), Slovenia (0,19%), Repubblica ceca (0,18%), Lussemburgo (0,16%), Finlandia (0,14%), Spagna (0,13%), Francia (0,11%), Austria (0,11%) e Ungheria (0,10%). D'altro canto, sei Stati membri (Cipro, Slovacchia, Grecia, Lettonia, Polonia ed Estonia) hanno concesso soltanto lo 0,01% o meno del PIL nazionale in aiuti di Stato a favore della RSI.

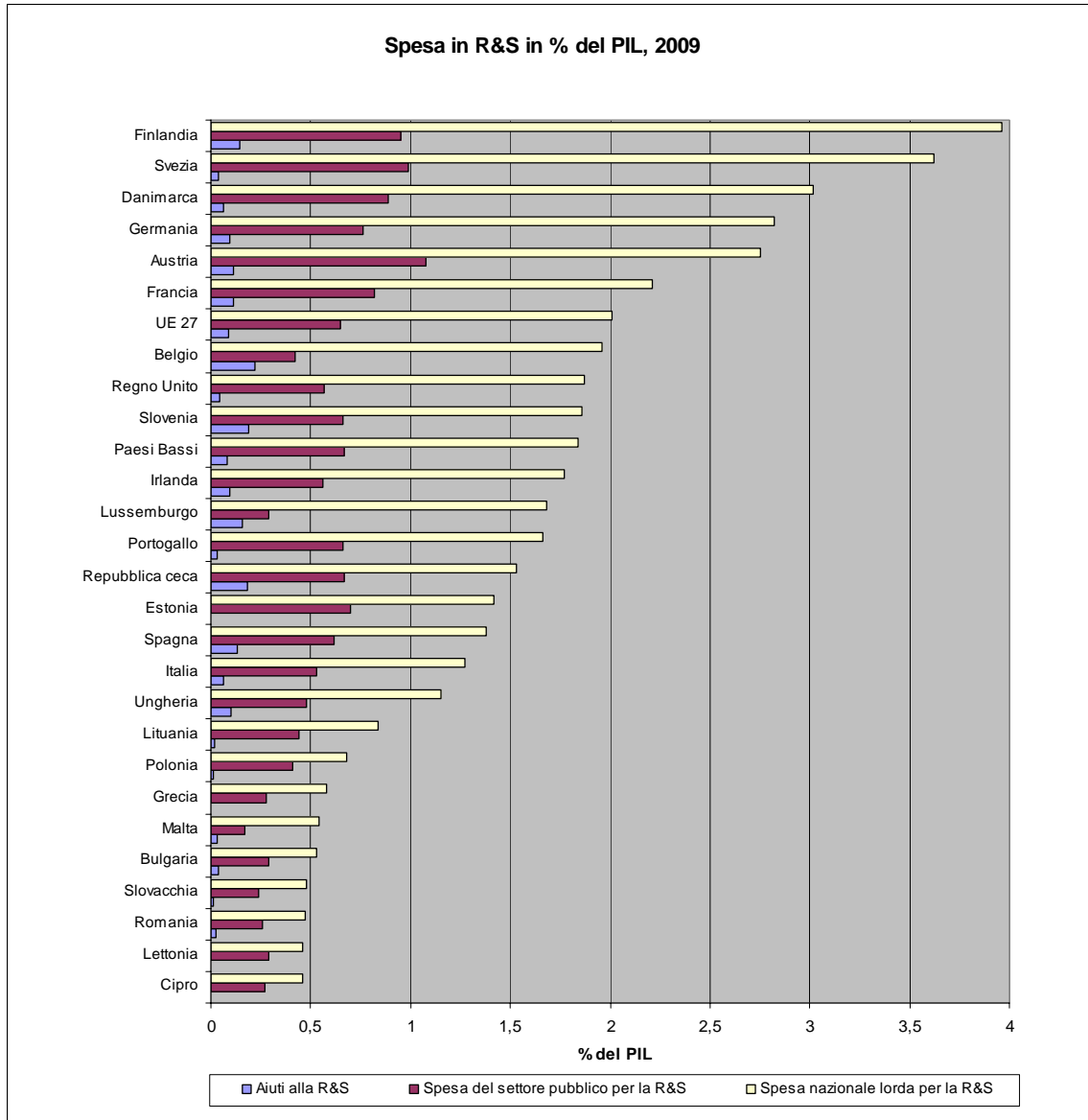
Quasi il 60% degli aiuti di Stato complessivi a favore della RSI nel 2009 è stato concesso da tre Stati membri: Germania (2,5 miliardi di euro, 24% del totale UE), Francia (2,2 miliardi di euro, 20%) e Spagna (1,4 miliardi di euro, 13%).

²⁸ Gli Stati Uniti spendono il 2,6% e il Giappone il 3,4%. Rispetto ad alcune economie emergenti, l'Unione è in netto vantaggio, ma paesi come la Cina e il Brasile stanno colmando il divario. Cfr. il [Quadro di valutazione dell'Unione dell'innovazione 2010](#), capitolo 4.

²⁹ Finlandia, Svezia e Danimarca hanno superato l'obiettivo dell'UE di destinare il 3% del PIL alla R&S, rispettivamente con il 3,96%, il 3,6% e il 3,02%. Dati relativi al 2009; fonte: Eurostat.

³⁰ Germania (2,82%), Austria (2,75%) e Francia (2,21%).

³¹ Lituania (0,84%), Polonia (0,68%), Grecia (0,58%), Malta (0,54%), Bulgaria (0,53%), Slovacchia (0,48%), Romania (0,47%), Lettonia (0,46%) e Cipro (0,46%).



Gli aiuti oggetto di esenzione per categoria dichiarati come aiuti alla RSI nel 2009 ammontano a circa 1 miliardo di euro. Tale cifra rappresenta il 9% degli aiuti totali concessi per tale obiettivo. Spagna (282 milioni di euro), Italia (267 milioni di euro) e Belgio (quasi 130 milioni di euro) sono i paesi che hanno ricorso maggiormente a questo strumento. Gli aiuti degli Stati membri erano in genere finalizzati a quattro obiettivi (su nove) previsti dal RGEC in questo settore: sviluppo sperimentale (articolo 31, paragrafo 2, lettera c), RGEC, 428 milioni di euro), ricerca industriale (articolo 31, paragrafo 2, lettera b), RGEC, 312 milioni di euro), studi di fattibilità tecnica (articolo 32 RGEC, 65 milioni di euro) e aiuti alle PMI per le spese connesse ai diritti di proprietà industriale (articolo 33 RGEC, 53 milioni di euro).

Nel 2009 gli aiuti di Stato alla RSI sono stati concessi nel quadro di circa 420 misure (137 delle quali oggetto di esenzione per categoria), ma i sei regimi di più vasta portata

(tutti autorizzati dalla Commissione) rappresentano un quarto della spesa totale. Questi ultimi, insieme con altri 13 regimi (due dei quali oggetto di esenzione per categoria), rappresentano quasi la metà degli aiuti di Stato complessivi concessi nell'Unione a favore della RSI. Tra queste 19 misure di primo piano figurano cinque regimi francesi, tre tedeschi, tre spagnoli, tre italiani, due britannici, uno belga, uno finlandese e uno austriaco.

L'andamento nel lungo periodo mostra un costante incremento degli aiuti alla RSI in termini sia relativi sia nominali. Tra il 2004 e il 2009 sono aumentati dallo 0,05% (5,7 miliardi di euro) allo 0,09% del PIL dell'Unione. Nello stesso periodo oltre la metà dei 46,5 miliardi di euro di aiuti totali concessi per la RSI è stata spesa da soli due Stati membri: Germania (29%) e Francia (22%), mentre cinque Stati membri rappresentano un altro terzo del totale: Italia (11%), Spagna (9%), Regno Unito (7%), Belgio (5%) e Paesi Bassi (4%).

Gli Stati membri hanno concesso gli aiuti di Stato alla RSI prevalentemente nell'ambito di regimi, anziché tramite misure individuali *ad hoc*. Nel 2009 il 98% degli aiuti di Stato è stato concesso nel quadro di regimi, mentre le misure *ad hoc* rappresentano il restante 2%. Queste proporzioni sono rimaste stabili nel corso degli ultimi sei anni.

Per quanto riguarda gli strumenti di aiuto, quelli utilizzati con maggiore frequenza nel 2009 sono le sovvenzioni dirette (circa l'80% del totale), seguite da prestiti agevolati³² (11%) ed esenzioni fiscali (9%). Altri strumenti, quali le partecipazioni al capitale azionario, le imposte differite o le garanzie, non hanno svolto un ruolo significativo. Spagna e Francia rappresentano oltre il 70% degli aiuti concessi sotto forma di prestiti agevolati, mentre Belgio e Regno Unito hanno concesso, complessivamente, quasi l'85% delle esenzioni fiscali a favore della RSI.

3.5. Aiuti di Stato e risultati in termini di innovazione

Confrontando il livello degli aiuti di Stato concessi dagli Stati membri³³ con i rispettivi risultati in termini di innovazione³⁴, si osserva che non sussiste una relazione diretta fra le due variabili. L'indicatore dei risultati dell'innovazione comprende molti parametri tra cui, oltre al livello della spesa in R&S (pubblica e privata), il livello di istruzione raggiunto dai giovani, l'accesso delle imprese alla banda larga, i marchi comunitari per milione di abitanti. Tutti questi parametri contribuiscono ai risultati di un paese in termini

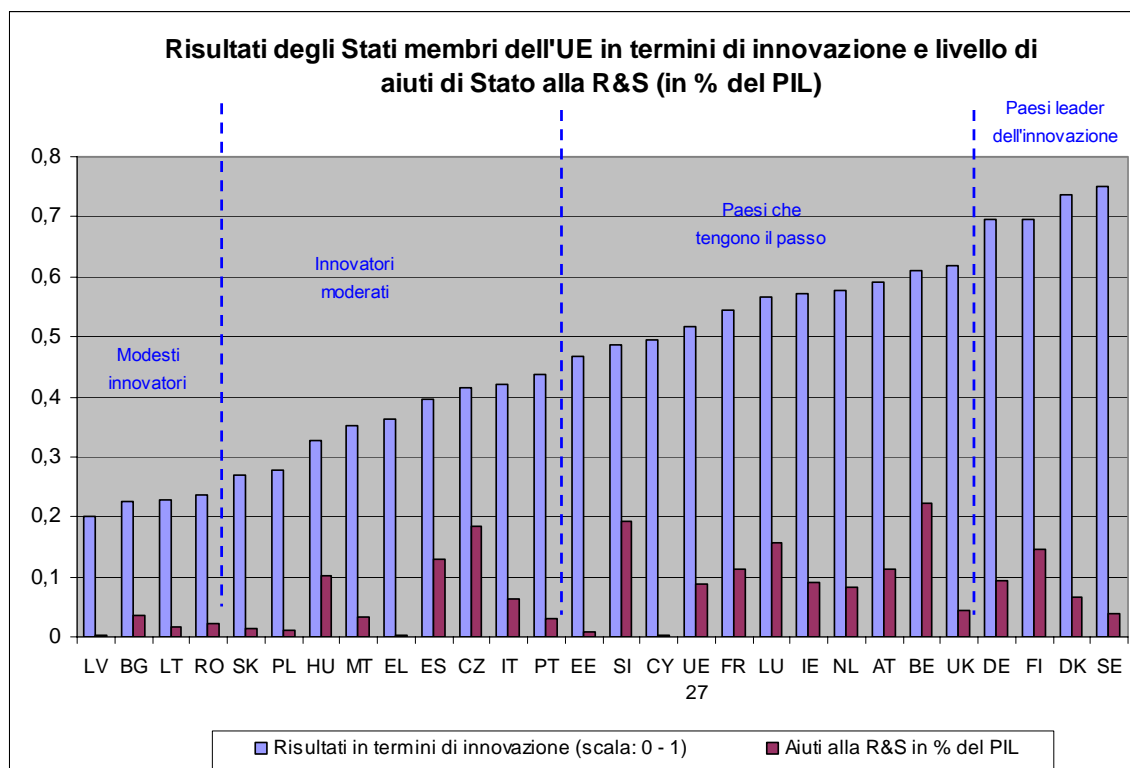
³² Ai fini della relazione annuale sugli aiuti di Stato, i prestiti agevolati comprendono anche gli anticipi rimborsabili.

³³ Il confronto è statico, e tiene soltanto conto del livello degli aiuti di Stato concessi nel 2009.

³⁴ Il quadro di valutazione dei risultati della ricerca e dell'innovazione (1° febbraio 2011) classifica gli Stati membri in quattro categorie: leader dell'innovazione (Danimarca, Finlandia, Germania, Svezia), paesi che tengono il passo (Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovenia e Regno Unito), innovatori moderati (Repubblica ceca, Grecia, Ungheria, Italia, Malta, Polonia, Portogallo, Slovacchia e Spagna) e innovatori modesti (Bulgaria, Lettonia, Lituania e Romania).

di innovazione. Ciò dimostra che gli Stati membri dispongono di diverse alternative per stimolare la RSI; gli aiuti di Stato sono soltanto uno degli strumenti disponibili.

Stati membri come la Svezia, la Germania o la Danimarca, che appartengono al gruppo di paesi leader dell'innovazione, hanno concesso aiuti di Stato (in termini relativi, in percentuale del PIL) pari o inferiori alla media UE. Tuttavia la Finlandia – altro paese leader dell'innovazione – ha concesso aiuti di Stato superiori alla media UE. In tutti questi casi, la spesa del settore pubblico per la RSI è stata superiore alla media UE³⁵.



Nel gruppo di paesi che tengono il passo, nella maggior parte degli Stati membri il livello degli aiuti di Stato è superiore o vicino alla media UE (0,09% del PIL nel 2009). Soltanto il Regno Unito, l'Estonia e Cipro mostrano una bassa percentuale di aiuti alla RSI (inferiore alla metà della media UE). A parte l'Ungheria, la Spagna e la Repubblica ceca, che hanno concesso aiuti al di sopra della media UE, gli altri paesi appartenenti ai gruppi di innovatori moderati o modesti hanno concesso pochi aiuti di Stato alla RSI (meno della media UE).

3.6. Conclusioni sugli aiuti di Stato a favore della RSI

L'Europa deve ancora compiere notevoli progressi per conseguire l'obiettivo europeo di spendere il 3% del PIL dell'Unione in attività di RSI entro il 2020. L'obiettivo quantitativo deve inoltre essere accompagnato da riforme strutturali volte a migliorare

³⁵ In percentuale del PIL.

l'ambiente e le condizioni generali per le attività di ricerca e sviluppo del settore privato. Nella comunicazione "Iniziativa faro Europa 2020. L'Unione dell'innovazione" la Commissione descrive ciò che a suo parere l'Europa dovrà fare per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la RSI, al fine di affrontare i problemi che affliggono la nostra società e garantire che le idee innovative possano trasformarsi in prodotti e servizi in grado di stimolare la crescita e l'occupazione. Le norme in materia di aiuti di Stato offrono un insieme di strumenti supplementari per rispondere a tali sfide.

Il ruolo principale degli aiuti di Stato a favore della RSI è fornire finanziamenti quando i mercati non riescono a raggiungere il livello ottimale di RSI a causa di imperfezioni nel loro funzionamento. Gli Stati membri che sono considerati leader dell'innovazione non sono necessariamente quelli in cui è concessa la maggior parte degli aiuti di Stato alla RSI.

4. AIUTI DI STATO PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

4.1. Contesto politico

Le risorse naturali sono alla base del funzionamento dell'economia europea e globale e della qualità della nostra vita. L'uso intensivo delle risorse mondiali esercita pressioni sul nostro pianeta e minaccia la sicurezza di approvvigionamento. Per conseguire una crescita sostenibile è pertanto necessario modificare l'impiego attuale delle risorse in favore di un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio.

In questo contesto, la strategia Europa 2020 considera la "crescita sostenibile"³⁶ una delle maggiori priorità dei prossimi anni: sono stati fissati obiettivi concreti³⁷ e l'iniziativa faro "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" stabilisce un contesto a lungo termine per le azioni da intraprendere.

Il contesto a lungo termine prevede un insieme di azioni coordinate in vari settori³⁸ a sostegno dei programmi strategici riguardanti il cambiamento climatico, l'energia³⁹, i trasporti, l'industria, le materie prime, l'agricoltura, la pesca, la biodiversità e lo sviluppo regionale, che contribuiscano a:

- potenziare i risultati economici, riducendo al tempo stesso l'impiego di risorse;

³⁶ Comunicazione "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse – Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020", [COM\(2011\) 21 definitivo](#).

³⁷ Ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le condizioni necessarie (segnatamente un accordo internazionale su obiettivi vincolanti di riduzione delle emissioni), portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica.

³⁸ L'iniziativa faro "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" prevede la definizione di tabelle di marcia coordinate.

³⁹ Cfr. conclusioni sull'energia del [Consiglio europeo del 4 febbraio 2011](#).

- trovare e creare nuove possibilità di crescita economica e di maggiore innovazione e rafforzare la competitività dell’UE;
- garantire la sicurezza di approvvigionamento nelle risorse essenziali;
- combattere contro il mutamento climatico e limitare le ripercussioni dell'utilizzazione delle risorse sull’ambiente.

Molti di questi obiettivi sono perseguiti tramite misure di carattere normativo o generale che non comportano aiuti di Stato. Inoltre, secondo le disposizioni dell’articolo 191 del TFUE⁴⁰, l’azione dell’Unione in materia ambientale è fondata sul principio della precauzione, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente e sul principio “chi inquina paga”, il che comporta la piena internalizzazione dei costi ambientali da parte di chi inquina e quindi non configura aiuti di Stato.

Infatti, come si afferma nella comunicazione sull’iniziativa “Un’Europa efficiente nell’impiego di risorse”, *“spesso le risorse non sono impiegate con efficienza perché la società non è informata di quanto le costa effettivamente farne uso, con il risultato che le imprese e i privati non possono adeguare di conseguenza il proprio comportamento”*. In alcuni casi, in assenza di un intervento pubblico, le imprese possono evitare di sostenere il pieno costo dei danni causati all’ambiente dalle loro attività e, di conseguenza, il mercato non è in grado di distribuire le risorse in modo efficiente, con il risultato che le imprese non modificano il loro comportamento in materia di tutela dell’ambiente. In tali situazioni, gli aiuti di Stato possono servire a rispondere alle carenze del mercato collegate a esternalità ambientali negative.

Si possono introdurre incentivi per indurre le imprese a migliorare la tutela dell’ambiente e internalizzarne i costi facendo ricorso a strumenti basati sul mercato⁴¹ (per es. l’imposizione fiscale) e/o alla regolamentazione (per es. norme vincolanti dell’Unione). Anche il sostegno pubblico, tra cui gli aiuti di Stato, può svolgere un ruolo se le carenze del mercato impediscono alle imprese di raggiungere un livello più elevato di tutela dell’ambiente e se non è possibile fare ricorso ad altri strumenti basati sul mercato⁴².

Il principale obiettivo del controllo degli aiuti di Stato in materia di tutela ambientale⁴³ è garantire che le misure producano un livello di tutela dell’ambiente più elevato di quanto possibile in assenza dell’aiuto e garantire che gli effetti positivi siano superiori agli effetti

⁴⁰ Articolo 191 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, [GU C 83 del 30.03.2010](#).

⁴¹ Quali i regimi di autorizzazioni scambiabili, ecc. La Commissione ha annunciato nella strategia Europa 2020 il suo impegno a potenziare l’uso degli strumenti basati sul mercato.

⁴² Per esempio alcune deroghe alla direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici.

⁴³ È importante segnalare che la strategia Europa 2020 comprende, nell’ambito dell’iniziativa faro “Un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse”, un invito agli Stati membri a “ridurre gradualmente le sovvenzioni che hanno ripercussioni negative sull’ambiente, limitando le eccezioni alle persone socialmente bisognose”. Le sovvenzioni che hanno ripercussioni negative sull’ambiente riguardano anche le misure che non configurano aiuti di Stato e la discussione in corso sulla graduale riduzione di tali sovvenzioni non si limita agli aspetti connessi agli aiuti.

negativi, segnatamente la distorsione della concorrenza e l'incidenza sugli scambi fra gli Stati membri.

4.2. Norme in materia di aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente

L'attuale disciplina⁴⁴ degli aiuti di Stato per la tutela ambientale fa parte del pacchetto sul cambiamento climatico del 2008. È stata definita per garantire l'esecuzione del controllo degli aiuti di Stato nel contesto delle politiche dell'Unione in materia di ambiente ed energia. Queste ultime sono integrate dal RGEC, il primo regolamento di esenzione per categoria che contiene disposizioni specifiche in materia di tutela ambientale.

Disciplina degli aiuti di Stato per la tutela ambientale

Nell'ambito dell'attuale disciplina degli aiuti a favore dell'ambiente, entrata in vigore nell'aprile 2008, la Commissione descrive le regole di compatibilità esaminando alcune misure di aiuto abituali a favore della tutela ambientale. Possono essere dichiarati compatibili anche altri tipi di aiuti, ma sono valutati direttamente alla luce dell'articolo 107 del TFUE (test comparativo degli effetti positivi e negativi).

Per esempio, la disciplina incoraggia gli Stati membri a sostenere la produzione di energia rinnovabile e la cogenerazione ad alto rendimento permettendo loro di concedere aiuti al funzionamento alle imprese che producono energia rinnovabile o cogenerazione di calore ed elettricità, a copertura dell'intera differenza fra il costo di produzione e il prezzo di mercato. Contiene inoltre disposizioni in materia di aiuti per l'adeguamento a norme dell'UE non ancora applicabili, aiuti agli studi ambientali, aiuti al teleriscaldamento, aiuti per la gestione dei rifiuti e aiuti connessi con regimi di autorizzazioni scambiabili.

Per quanto riguarda gli sgravi fiscali, la disciplina dichiara compatibili gli sgravi da imposte sull'energia purché, dopo la riduzione, le imprese beneficiarie corrispondano almeno il livello minimo di imposizione prescritto nell'UE (e a tali sgravi fiscali si applichi un'esenzione per categoria, cfr. *infra*). Se le imprese non versano almeno il minimo prescritto, le esenzioni fiscali possono comunque essere dichiarate compatibili con il mercato interno, ma lo Stato membro deve dimostrare che non compromettono l'obiettivo generale perseguito dall'imposta ambientale e che le deroghe sono necessarie e proporzionate.

La disciplina prevede una valutazione standard e una valutazione dettagliata. Gli aiuti di importo superiore a 7,5 milioni di euro per beneficiario e gli aiuti al funzionamento di importo superiore a una determinata soglia, che più facilmente possono comportare distorsioni della concorrenza e degli scambi, sono soggetti a una valutazione dettagliata.

Regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC)

Il RGEC è il primo regolamento di esenzione per categoria che contiene disposizioni riguardanti gli aiuti per la tutela ambientale e il risparmio energetico. Le norme sono conformi alla disciplina degli aiuti di Stato per la tutela ambientale. Una differenza degna di nota fra la disciplina e il RGEC è che quest'ultimo in generale prevede una metodologia semplificata per il calcolo dei costi.

⁴⁴ Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale, [GU C 82 dell'1.4.2008](#), pag. 1.

Il regolamento permette alle autorità competenti di concedere una serie di misure di aiuto a favore della tutela dell'ambiente o della lotta al cambiamento climatico. Tali misure comprendono, tra l'altro, gli investimenti in misure di risparmio energetico, gli investimenti per promuovere l'impiego di fonti energetiche rinnovabili e gli aiuti sotto forma di sgravi da imposte ambientali nel quadro della tassazione armonizzata dei prodotti energetici, senza obbligo di notifica preventiva alla Commissione.

Se si superano determinate soglie di notifica individuale o se le condizioni previste dal RGEC non sono soddisfatte, gli aiuti devono essere notificati individualmente per permettere alla Commissione di analizzare gli effetti sulla concorrenza e il contributo all'interesse comune.

4.3. Decisioni relative agli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente ed esempi di casi

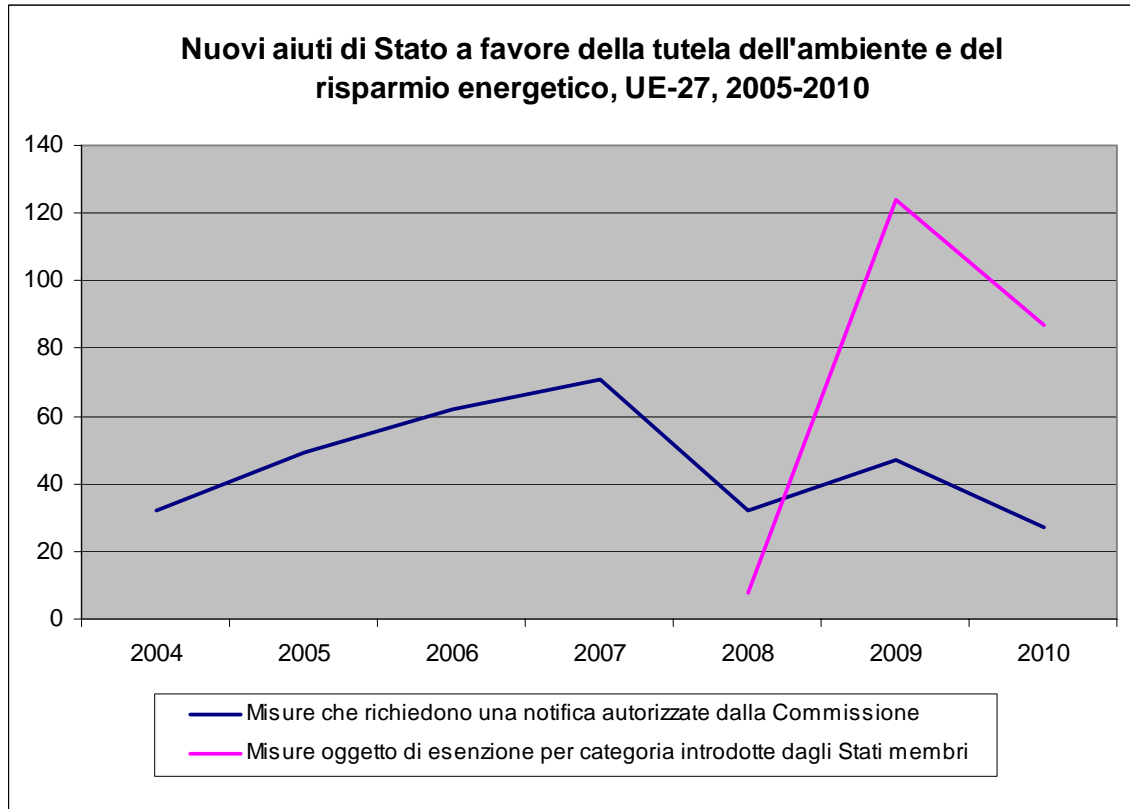
Nel periodo 2004-2010 la Commissione ha adottato 347 decisioni finali su aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente, cioè a favore del risparmio energetico o di altri obiettivi di carattere ambientale. Tra queste si enumerano 320 decisioni che dichiarano la compatibilità degli aiuti, 21 decisioni che escludono l'esistenza dell'aiuto e 6 decisioni negative.

La grande maggioranza delle decisioni adottate (poco più dell'82%) si riferisce a regimi di aiuti, il 6% a misure individuali in applicazione di un regime e l'11% a misure *ad hoc*. La metà delle decisioni adottate riguarda cinque Stati membri: Italia (44), Germania (38), Paesi Bassi (36), Regno Unito (33) e Repubblica ceca (26).

Quasi 140 decisioni sono state adottate nel biennio 2006-2007, prima dell'entrata in vigore della disciplina degli aiuti di Stato per la tutela ambientale e del RGEC. La valutazione economica dettagliata è stata introdotta nella disciplina degli aiuti per l'ambiente nell'aprile 2008, e nel periodo compreso fra tale data e la fine del 2010 la Commissione ha adottato 10 decisioni positive basate su una valutazione dettagliata.

Gli Stati membri hanno introdotto 219 misure oggetto di esenzione per categoria, 194 delle quali costituite da regimi di aiuti. Il numero più elevato di regimi è stato introdotto in Germania (40), Italia (39), Spagna (38) e Regno Unito (21). Per quanto riguarda gli obiettivi specifici perseguiti da tali aiuti, quello dichiarato con maggiore frequenza è la promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili (articolo 23 del regolamento generale di esenzione per categoria), prevista (come unico obiettivo o assieme ad altri obiettivi) da 120 misure oggetto di esenzione per categoria. Seguono gli aiuti agli investimenti in misure di risparmio energetico (articolo 21 RGEC, 101 misure), gli aiuti agli investimenti che consentono alle imprese di andare oltre le norme dell'Unione in materia di tutela ambientale (articolo 18 RGEC, 71 misure), gli aiuti per la realizzazione di studi in materia ambientale (articolo 24, 61 misure) e gli aiuti agli investimenti nella cogenerazione ad alto rendimento (articolo 22 RGEC, 58 misure). Gli altri obiettivi del RGEC hanno avuto un ruolo meno incisivo⁴⁵.

⁴⁵ Aiuti di cui all'articolo 19: 42, aiuti di cui all'articolo 20: 25, aiuti di cui all'articolo 25: 7.



Il riquadro riportato di seguito descrive esempi di misure specifiche attuate in due Stati membri con l'obiettivo di migliorare il livello di tutela dell'ambiente. Il primo riguarda una misura tedesca a sostegno di un progetto per la separazione e il riciclo delle emissioni di CO₂ nel processo di produzione dell'acciaio. Il secondo esempio descrive una misura fiscale a favore dell'industria del cemento cui ha dato esecuzione la Danimarca.

Progetto Top Gas Recycling (TGR) – Aiuti in favore di ArcelorMittal Eisenhüttenstadt GmbH (Germania, N 450/2009)

Nel 2009 la Germania ha notificato alla Commissione la sua intenzione di concedere aiuti all'impresa ArcelorMittal Eisenhuettenstadt GmbH (di seguito "AMEH") per sostenere lo sviluppo del progetto di dimostrazione Top Gas Recycling (TGR). Il TGR è un processo innovativo e rispettoso dell'ambiente che permette di separare la CO₂ dalle altre emissioni di gas quando fuoriescono dal forno e di riciclare le emissioni prive di CO₂ per la produzione di acciaio, determinando un risparmio energetico. Il TGR è una tecnologia che non era ancora stata applicata nella pratica a livello industriale. Poiché l'importo dell'aiuto, pari a 30,18 milioni di euro, è superiore alla soglia di 7,5 milioni di euro per beneficiario fissata per gli aiuti agli investimenti, è stata effettuata una valutazione dettagliata sulla base degli elementi positivi e negativi dell'aiuto in questione.

La Commissione ha ritenuto che il progetto offrisse benefici per l'ambiente, contribuendo così al conseguimento degli obiettivi connessi al cambiamento climatico, e che non avrebbe causato una distorsione significativa della concorrenza. L'aiuto aveva un effetto di incentivazione e soddisfaceva i criteri formali di proporzionalità. L'intensità dell'aiuto del 55% era inferiore

all'intensità massima ammessa, pari al 60% dei costi ammissibili (senza tenere conto dei risparmi sui costi connessi alla CO₂, in linea con la disciplina degli aiuti a favore dell'ambiente). La Commissione ha rilevato che, considerati i rischi associati al progetto TGR e l'impatto dell'aiuto sui mercati, in questo caso poteva approvare l'importo proposto per l'aiuto. La Commissione ha autorizzato la misura il 9 marzo 2010.

Esenzioni fiscali per i produttori di cemento (Danimarca, N 327/2008 e C 30/2009)

Nel giugno 2008 la Danimarca ha notificato alla Commissione due misure che prevedevano sgravi dalle imposte ambientali per il settore del cemento: uno sgravio dalla nuova imposta sull'ossido di azoto (NOX) e un'esenzione totale dall'imposta applicata su alcuni rifiuti derivanti dalla produzione del cemento.

Secondo la disciplina degli aiuti di Stato per la tutela ambientale, gli aiuti sotto forma di sgravi o esenzioni da imposte ambientali sono considerati compatibili con il mercato interno purché contribuiscano, almeno indirettamente, a migliorare il livello di tutela ambientale e a condizione che gli sgravi o le esenzioni fiscali non compromettano gli obiettivi generali perseguiti. Per quanto riguarda lo sgravio dall'imposta sul NOX, un beneficio indiretto per l'ambiente deriva dal fatto che il livello generale dell'imposta può essere superiore a quello che si otterrebbe in assenza dello sgravio. Per quanto riguarda il rischio di compromettere gli obiettivi generali perseguiti, la Danimarca ha cercato di ridurre al minimo l'entità dello sgravio limitando il numero di beneficiari e imponendo a questi ultimi di versare comunque il 53% dell'importo totale dell'imposta. La Commissione ha ritenuto che la misura fosse necessaria e proporzionata e il 28 ottobre 2009 ha approvato lo sgravio dall'imposta sul NOX.

Per quanto riguarda l'esenzione totale dall'imposta sui rifiuti, invece, la Commissione nutreva dubbi in merito alla necessità e alla proporzionalità della misura, in particolare perché l'esenzione totale avrebbe eliminato gli incentivi del beneficiario a contribuire all'obiettivo ambientale perseguito dall'imposta sui rifiuti. Il 28 ottobre 2009 la Commissione ha quindi avviato un procedimento di indagine formale (caso C 30/2009) e ha invitato i terzi a presentare osservazioni. Non è ancora stata adottata una decisione definitiva.

4.4. Spesa in aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente

La strategia Europa 2020 comprende i cosiddetti traguardi "20/20/20" per la tutela dell'ambiente, che consistono nel ridurre le emissioni di CO₂ del 20%, portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel consumo di energia dell'Unione e migliorare del 20% l'efficienza energetica. Gli aiuti di Stato possono contribuire direttamente o indirettamente al raggiungimento di tali traguardi, in particolare se rispondono a carenze del mercato o integrano incentivi insufficienti a promuovere una maggiore tutela dell'ambiente (per es. provvedimenti normativi generali).

Come già spiegato, non tutte le misure di sostegno pubblico costituiscono aiuti di Stato, per esempio le misure fiscali generali non configurano aiuti pubblici perché non sono selettive. Le cifre indicate di seguito si riferiscono soltanto alle misure di sostegno che costituiscono aiuti di Stato.

Gli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente concessi nel 2009 ammontano a 13,2 miliardi di euro, il 93% dei quali (12,2 miliardi di euro) destinato a misure ambientali diverse dal

risparmio energetico, al quale è andato soltanto il 7% (0,97 miliardi di euro). In termini relativi, gli aiuti a favore dell'ambiente rappresentano il 22,6% degli aiuti complessivi all'industria e ai servizi, o lo 0,11% del PIL dell'UE-27.

Soltanto sei Stati membri hanno concesso aiuti superiori alla media UE: Svezia (0,66% del PIL), Germania (0,23%), Danimarca (0,19%), Finlandia (0,19%), Paesi Bassi (0,19%) e Austria (0,13%). In termini nominali, i paesi che hanno concesso gli aiuti di maggiore entità sono la Germania (5,7 miliardi di euro, 43% del totale UE), la Svezia (1,9 miliardi di euro, 14%), il Regno Unito (1,2 miliardi di euro, 9%) e i Paesi Bassi (1,1 miliardi di euro, 8%).

Gli aiuti a favore dell'ambiente prevedono una grande varietà di obiettivi, tra cui le misure di sostegno per l'energia rinnovabile, il risparmio energetico, la gestione dei rifiuti, il risanamento di siti contaminati e il miglioramento dei processi produttivi. Con questi tipi di misure, gli aiuti concessi dagli Stati membri perseguono un beneficio diretto per l'ambiente. La spesa per gli aiuti di Stato può quindi essere assunta come indicatore del beneficio ambientale atteso. Tale spesa rappresenta il 35,5% degli aiuti ambientali concessi nel 2009, equivalente a circa 4,7 miliardi di euro. I paesi cui si ascrivono i maggiori contributi a tale importo sono: Spagna (828 milioni di euro), Regno Unito (746 milioni di euro), Austria (358 milioni di euro) e due Stati membri scandinavi, la Danimarca (362 milioni di euro) e la Svezia (343 milioni di euro).

Un'altra categoria di aiuti prevista dalla disciplina degli aiuti di Stato per la tutela ambientale comprende gli sgravi o le esenzioni da imposte ambientali. La spesa nell'ambito di questa categoria indica l'importo del mancato gettito fiscale e non può quindi servire da base per misurare il beneficio ambientale prodotto dalle imposte stesse. Il 56,1% degli aiuti ambientali concessi nel 2009, pari a circa 7,4 miliardi di euro, rientra in questa categoria. La Germania ha concesso la maggior parte di tale importo complessivo (circa 5 miliardi di euro), seguita da Svezia (1,6 miliardi di euro), Regno Unito (0,4 miliardi di euro), Finlandia (0,2 miliardi di euro), Danimarca (58 milioni di euro) e Slovacchia (31 milioni di euro).

Poiché la disciplina degli aiuti di Stato per la tutela ambientale ha introdotto nuovi criteri per la valutazione della necessità e della proporzionalità delle esenzioni fiscali al di sotto dei livelli minimi di imposizione nell'Unione (imposte armonizzate), la Commissione ha approvato soltanto una di tali misure, introdotta dalla Danimarca (N 327/2008, cfr. descrizione *supra*)⁴⁶. Gli Stati membri devono tuttavia adottare misure adeguate per armonizzare gli sgravi fiscali esistenti con la disciplina degli aiuti di Stato per la tutela ambientale entro il 31 dicembre 2012, anche quando le imposte sono inferiori ai livelli minimi dell'Unione. La Commissione potrebbe quindi ricevere notifiche di nuovi casi prima della fine del 2012.

⁴⁶ È stata inoltre adottata una decisione negativa senza recupero dell'importo erogato relativa a un caso olandese concernente l'esenzione dal versamento di un'imposta ambientale per i produttori di ceramica ([C 5/2009](#)).

Gli aiuti per la tutela dell'ambiente oggetto di esenzione per categoria, che si possono classificare collettivamente come aventi un beneficio diretto per l'ambiente, nel 2009 sono ammontati a 732 milioni di euro, pari a circa il 6% degli aiuti complessivi a favore di obiettivi ambientali (una cifra relativamente modesta rispetto alla quota destinata agli altri obiettivi orizzontali). Gli Stati membri in genere hanno utilizzato tre (degli otto) obiettivi previsti dal RGEC in questo settore: investimenti per promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili (articolo 23 RGEC, 341 milioni di euro), investimenti che consentono alle imprese di andare oltre le norme dell'UE in materia di tutela ambientale (articolo 18 RGEC, 188 milioni di euro) e investimenti in misure di risparmio energetico (articolo 21 RGEC, 116 milioni di euro).

La percentuale degli aiuti oggetto di esenzione per categoria nel settore dell'ambiente è particolarmente bassa soprattutto a causa di un numero ridotto di regimi di esenzione fiscale approvati in passato il cui valore monetario è talmente cospicuo da continuare a rappresentare la maggior parte degli aiuti di Stato concessi in questo settore. Quasi la metà (47%) degli aiuti ambientali oggetto di esenzione per categoria è stata concessa dalla Germania, mentre la Spagna e il Belgio rappresentano insieme un ulteriore 44%.

Se si esamina l'andamento della spesa in aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente confrontando due periodi consecutivi, 2004-2006 e 2007-2009, si osserva una diminuzione sia in termini relativi (in percentuale del PIL: dallo 0,12% allo 0,11%) sia in termini nominali: mediamente 0,6 miliardi di euro l'anno. Anche rispetto agli aiuti di Stato complessivi all'industria e ai servizi la quota è diminuita dal 25,5% al 23,3%.

Diversi motivi possono spiegare tale decremento. Il primo è l'effetto dell'introduzione di incentivi basati sul mercato mediante i quali gli operatori internalizzano i costi ambientali eliminando la necessità di aiuti di Stato. Un altro fattore che contribuisce alla diminuzione degli aiuti è il rigore della normativa ambientale dell'Unione: gli operatori sono tenuti ad adeguarsi alle norme dell'UE e hanno l'obbligo di rispettarle senza alcun sostegno pubblico. Infine, anche i vincoli di bilancio dovuti alla crisi possono avere avuto ripercussioni sulla spesa pubblica destinata alla tutela dell'ambiente, almeno nel secondo periodo considerato.

Nel periodo 2004-2009, durante il quale nell'Unione sono stati concessi 79 miliardi di euro a titolo di aiuti per la tutela dell'ambiente, la Germania e la Svezia (con le loro esenzioni fiscali) hanno rispettivamente erogato il 51% e il 16% dell'importo complessivo. Un'esenzione dall'imposta sull'energia elettrica concessa alle imprese del settore manifatturiero è la spesa più cospicua sostenuta dalla Svezia per aiuti di Stato dal 2005 a oggi, e rappresenta oltre la metà degli aiuti ambientali erogati in tale paese⁴⁷. In Germania la spesa è aumentata regolarmente fino al 2006 a seguito dell'approvazione, nel 2002, di misure che hanno prorogato diversi regimi di esenzione dall'imposta tedesca sull'energia elettrica e sugli oli minerali. In seguito alla modifica di tali esenzioni fiscali, si è registrata una notevole diminuzione degli aiuti concessi in Germania nell'ambito di

⁴⁷ “Tassa sull'energia elettrica utilizzata dall'industria manifatturiera” (casi [N 156/2004](#) e [N 596/2005](#)).

regimi di esenzione da imposte ambientali (3,2 miliardi di euro tra il 2006 e il 2009). Nel 2009 un terzo degli aiuti ambientali in Germania è stato concesso nel quadro di una misura fiscale rivolta ai grandi consumatori di energia del settore manifatturiero.

Quasi tutti gli aiuti per la tutela dell'ambiente sono concessi nel quadro di regimi. Gli aiuti individuali *ad hoc* concessi per tale obiettivo tra il 2004 e il 2009 rappresentano meno dello 0,5% del volume complessivo. Per quanto riguarda gli strumenti di aiuto utilizzati, la preferenza è andata alle esenzioni fiscali, che rappresentano il 77% degli aiuti di Stato concessi per la tutela dell'ambiente tra il 2004 e il 2009, seguite dalle sovvenzioni dirette (23%).

4.5. Conclusioni sugli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente e il risparmio energetico

Alla luce della strategia Europa 2020, gli aiuti di Stato possono essere necessari per conseguire gli obiettivi ambientali dell'Unione che non si possono realizzare tramite incentivi basati sul mercato o attraverso la regolamentazione. Scopo del controllo degli aiuti di Stato è assicurare che gli aiuti a favore di un obiettivo ambientale non provochino indebite distorsioni della concorrenza.

Il controllo degli aiuti di Stato può inoltre continuare ad accompagnare l'armonizzazione dei regimi di sostegno in tutti gli Stati membri verso un mercato interno europeo dell'energia. Il controllo degli aiuti di Stato può contribuire, in particolare, a una maggiore armonizzazione del sostegno alle fonti di energia rinnovabile, al fine di limitare le distorsioni della concorrenza tra energie rinnovabili prodotte nei diversi Stati membri ed evitare compensazioni eccessive nei prossimi anni.

5. AIUTI DI STATO PER LO SVILUPPO REGIONALE

5.1. Contesto politico

Poiché sono volti a colmare gli svantaggi delle regioni sfavorite, gli aiuti di Stato a finalità regionale promuovono la coesione economica, sociale e territoriale degli Stati membri e dell'Unione nel suo insieme, contribuendo così al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. In questo senso, gli aiuti a finalità regionale si differenziano da altre forme di aiuti, in quanto mirano principalmente a correggere uno squilibrio nella coesione, anziché rispondere soltanto alle carenze del mercato.

Il controllo degli aiuti di Stato a finalità regionale va distinto dalla politica di coesione dell'Unione. Gli aiuti di Stato a finalità regionale si concentrano infatti sulle aree svantaggiate in misura maggiore rispetto alla politica regionale dell'Unione, che al momento persegue obiettivi più generali e prevede una più ampia copertura geografica. L'obiettivo principale degli aiuti di Stato è correggere gli squilibri territoriali in termini di ricchezza e occupazione (effetto di concentrazione), offrendo incentivi per attirare attività economiche nelle regioni assistite (al fine di mitigare altri fattori, quali il costo del lavoro, l'accesso ai mercati, la fiscalità, la produttività, ecc.). Gli aiuti a finalità regionale

consentono a uno Stato membro di sostenere nuovi investimenti che contribuiscano a creare posti di lavoro e nuove imprese locali tramite l'incentivazione indiretta dell'attività economica (effetto leva).

La politica di coesione dell'Unione mira a ridurre le disparità tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni e l'arretratezza delle regioni più svantaggiate. Finanzia una grande varietà di interventi, dalle infrastrutture (trasporti, telecomunicazioni, energia, servizi sociali) al capitale umano. La categoria di spesa "Sostegno alle imprese e all'innovazione", che è quella collegata più direttamente al sostegno diretto dell'attività economica e comprende quindi gli aiuti di Stato, rappresenta il 20% della spesa totale a titolo della politica di coesione. Le norme in materia di aiuti di Stato si applicano soltanto a una modesta percentuale dei finanziamenti a titolo della politica di coesione, in quanto la maggior parte delle spese dei Fondi strutturali riguardano attività che non rientrano nella definizione di aiuti di Stato, come le infrastrutture generali. Il sostegno finanziario diretto delle imprese può inoltre assumere varie forme (per es. sovvenzioni, capitale di rischio, prestiti) e avere diverse finalità (per es. innovazione, ambiente, formazione, ecc.). Una quota considerevole degli aiuti di Stato concessi nell'ambito della politica di coesione non riguarda quindi direttamente gli aiuti agli investimenti previsti dagli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, ma rientra nel campo di applicazione di altre norme in materia di aiuti di Stato (per es. RSI, ambiente, capitale di rischio, ecc.).

Gli aiuti di Stato a finalità regionale hanno un ampio spettro di applicazione, che va dagli interventi a vantaggio dell'intera economia regionale, quali le misure generali di sostegno alle imprese nelle zone assistite (per es. aiuti all'avviamento, aiuti agli investimenti), agli aiuti individuali ai grandi progetti di investimento, che possono comportare una maggiore distorsione della concorrenza e per i quali l'intensità di aiuto è automaticamente ridotta.

Tuttavia gli aiuti regionali possono svolgere un ruolo efficace soltanto se promuovono attività sostenibili e se sono concentrati nelle regioni più svantaggiate dell'Unione. I vantaggi degli aiuti in termini di sviluppo di una regione sfavorita devono essere superiori alle distorsioni della concorrenza che ne derivano, cioè il rischio di esclusione dei concorrenti dal mercato causato dall'aiuto concesso a un particolare beneficiario o gruppo ristretto di beneficiari.

Conformemente alle norme in materia di aiuti di Stato, la Commissione è la sola autorità competente a decidere in merito agli aiuti per lo sviluppo regionale sulla base di una valutazione della compatibilità con il mercato interno. Per contro, i fondi strutturali devono essere utilizzati in conformità dei programmi operativi proposti da ciascuno Stato membro in cooperazione con la Commissione. Le autorità di gestione nazionali sono responsabili dell'attuazione di tali programmi e, ai sensi del regolamento generale sui fondi strutturali⁴⁸, sono tenute a garantire che siano conformi a tutte le politiche dell'Unione, comprese le norme in materia di aiuti di Stato. L'inosservanza di dette

⁴⁸ Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, *recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999* ([GUL 210 del 31.7.2006](#), pag. 25). Cfr. articoli 9 e 60.

norme costituisce un'irregolarità ai sensi del regolamento e può comportare il rimborso del cofinanziamento dell'Unione. I grandi progetti, cioè i progetti con costi ammissibili superiori a 50 milioni di euro, devono essere presentati ufficialmente alla Commissione⁴⁹, la quale decide in merito al cofinanziamento tenendo conto delle politiche dell'Unione.

5.2. Norme in materia di aiuti di Stato per lo sviluppo regionale

Gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale (“gli orientamenti”) enunciano i criteri applicati dalla Commissione quando esamina la compatibilità degli aiuti di Stato a finalità regionale con il mercato interno. Gli orientamenti tengono conto della gravità relativa dei problemi di sviluppo nelle regioni interessate, introducendo specifici massimali degli aiuti regionali, che rispecchiano, in sostanza, l'esercizio di valutazione in cui la Commissione deve soppesare gli effetti positivi e negativi dell'aiuto.

Come annunciato negli orientamenti, nel 2009 la Commissione ha adottato una comunicazione che stabilisce i criteri per la valutazione dettagliata degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento⁵⁰, cioè gli investimenti con una spesa ammissibile di almeno 50 milioni di euro al valore attuale. Gli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento che eccedono una determinata soglia devono essere notificati individualmente alla Commissione, perché possono comportare un rischio più elevato di distorsione della concorrenza. In alcuni casi la Commissione avvia un procedimento di indagine formale e svolge una valutazione dettagliata⁵¹.

Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013

Gli orientamenti specificano le regole per la concessione di aiuti di Stato che promuovono lo sviluppo delle regioni sfavorite dell'Unione, per esempio sostenendo gli investimenti e la creazione di posti di lavoro.

Per tenere conto della gravità relativa dei problemi di sviluppo nelle regioni interessate, si distinguono due categorie di regioni:

- le regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media dell'Unione e le regioni ultraperiferiche (articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE) sono ammesse a beneficiare delle intensità di aiuto più elevate, nonché di aiuti al funzionamento (aiuti a finalità regionale destinati a ridurre le spese correnti di un'impresa). Le intensità di aiuto variano dal 30% al 50% dei costi ammissibili;
- le regioni che gli stessi Stati membri definiscono conformemente alla politica nazionale di sviluppo regionale, sulla base di alcuni parametri principalmente legati a una scarsa densità di popolazione e/o un PIL pro capite particolarmente basso o un tasso di disoccupazione elevato (articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE). Per queste regioni

⁴⁹ *Ibid.*, articolo 41.

⁵⁰ Comunicazione della Commissione relativa ai criteri per una valutazione dettagliata degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento, [GU C 223 del 16.9.2009, pag. 3](#).

⁵¹ Il caso Dell Polonia ([C 46/2008](#)) è stato il primo in cui la Commissione ha condotto il tipo di valutazione dettagliata prevista dalla comunicazione sugli orientamenti.

gli Stati membri possono concedere aiuti regionali con intensità di aiuto inferiori (in linea di massima tra il 10% e il 15% dei costi ammissibili).

Le intensità possono essere incrementate in tutte le regioni assistite di 20 punti percentuali se gli aiuti sono concessi a piccole imprese e di 10 punti percentuali se sono concessi a imprese di medie dimensioni.

Sebbene di norma siano vietati, gli aiuti al funzionamento possono essere concessi a determinate condizioni. Per incoraggiare l'avviamento e la prima fase di sviluppo di un'attività economica, possono essere concessi aiuti per la costituzione e l'espansione delle piccole imprese nei primi cinque anni dalla loro costituzione. Gli aiuti al funzionamento sono altresì ammessi se sono destinati a contrastare lo spopolamento delle regioni meno popolate e delle regioni ultraperiferiche e se sono destinati a compensare i costi aggiuntivi dello svolgimento dell'attività economica derivanti dagli svantaggi presenti in tali regioni, quali la posizione remota, l'insularità, le piccole dimensioni, la topografia e il clima difficili e la dipendenza economica da pochi prodotti.

Infine gli orientamenti definiscono le norme relative ai "grandi progetti di investimento", tra cui un "meccanismo di trasparenza" per alcuni tipi di aiuti.

Criteria per la valutazione dettagliata degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento

Gli orientamenti prevedono che in taluni casi i grandi progetti di investimento debbano essere notificati individualmente alla Commissione perché possono comportare un rischio più elevato di distorsione della concorrenza. Una valutazione dettagliata di queste misure è necessaria quando il beneficiario degli aiuti detiene una quota di mercato superiore al 25% o la capacità produttiva creata dal progetto è superiore al 5% del mercato (e il tasso di crescita del mercato del prodotto interessato è inferiore al tasso di crescita del PIL nel SEE).

La comunicazione sugli orientamenti stabilisce la metodologia per la valutazione dettagliata della compatibilità degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento. Tale esercizio consiste nel soppesare gli effetti positivi generati dall'aiuto e gli effetti negativi di una potenziale distorsione della concorrenza derivante dall'aiuto stesso. Gli Stati membri devono quindi fornire informazioni sugli effetti positivi, sull'adeguatezza e sulla proporzionalità dell'aiuto e sul suo effetto di incentivazione.

Regolamento generale di esenzione per categoria

Il RGEC prevede l'esenzione dall'obbligo di notifica alla Commissione per gli aiuti trasparenti a finalità regionale a favore degli investimenti e dell'occupazione che rispettano le norme in materia di spese ammissibili e le intensità massime di aiuto definite nella carta degli aiuti a finalità regionale approvata per lo Stato membro interessato. Le norme sostanziali per gli aiuti agli investimenti contenute nel RGEC e negli orientamenti si equivalgono, sicché la notifica di una misura di aiuto esentata non offre alcun vantaggio. Il RGEC prevede inoltre l'esenzione dall'obbligo di notifica per gli aiuti alle piccole imprese di nuova costituzione, che rappresentano una nuova forma di aiuti a finalità regionale introdotta dagli orientamenti.

In linea con le disposizioni degli orientamenti, il RGEC prevede intensità di aiuto superiori per le piccole e medie imprese.

Gli aiuti *ad hoc* concessi a grandi imprese non rientrano nel campo di applicazione del RGEC, fatta eccezione per gli aiuti trasparenti, a condizione che siano intesi a integrare gli aiuti concessi in base a regimi e la componente *ad hoc* non sia superiore al 50% dell'importo totale dell'aiuto.

La notifica individuale dei grandi progetti di investimento è richiesta se ricorrono determinate condizioni.

Se le condizioni del RGEC non sono soddisfatte, gli aiuti devono essere notificati e sono valutati sulla base degli orientamenti.

5.3. Decisioni relative agli aiuti di Stato a finalità regionale ed esempi di casi

Nel periodo 2004-2010 la Commissione ha adottato 570 decisioni finali su misure a favore dello sviluppo regionale, tra cui 523 decisioni che dichiarano la compatibilità degli aiuti, 14 decisioni che escludono l'esistenza dell'aiuto e 33 decisioni negative. Soltanto poco più della metà delle decisioni adottate riguarda regimi (52%); il resto concerne aiuti individuali *ad hoc* (quasi il 29%) e aiuti individuali nel quadro di regimi (19%). Sei decisioni su dieci si riferiscono a cinque Stati membri: Polonia (96 decisioni), Germania (91), Italia (60), Repubblica ceca (46) e Francia (18).

Durante lo stesso periodo la Commissione ha completato 59 valutazioni dettagliate di grandi progetti di investimento e una valutazione dettagliata in base alla comunicazione sugli orientamenti⁵². La percentuale relativamente elevata di misure *ad hoc* è dovuta ai casi di aiuti *ad-hoc* polacchi.

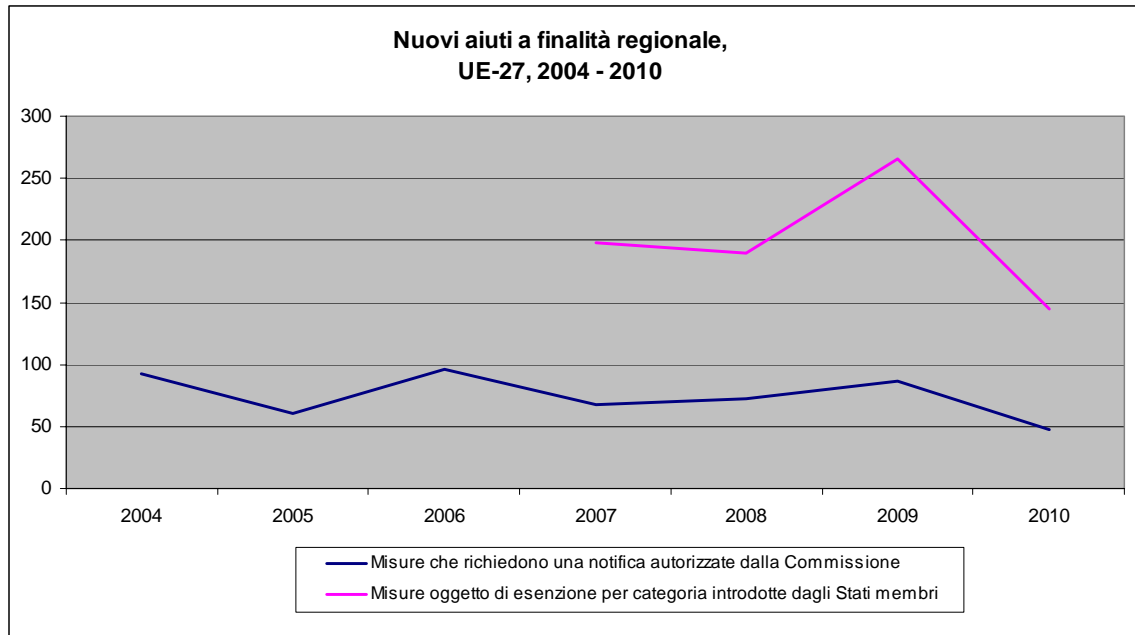
Nel periodo 2004-2009 il numero di misure di aiuti di Stato a finalità regionale approvate ogni anno è oscillato fra 60 e 100, con tre picchi: nel 2004 (92 misure), nel 2006 (96) e nel 2009 (86). Nel 2010 si è registrato un brusco calo, con circa 50 misure approvate.

Il numero totale di misure oggetto di esenzione per categoria introdotte dagli Stati membri a favore dello sviluppo regionale ammonta a 778, costituite per il 97% da regimi. Il numero più elevato di regimi è stato introdotto da due Stati membri con competenze in materia di aiuti di Stato decentrate a livello di amministrazione regionale: Italia (120) e Spagna (112), seguite da Repubblica ceca (76), Polonia (68) e Austria (57). Dopo il picco registrato nel 2009, durante il quale sono state introdotte 266 misure, la cifra è scesa a 145 nel 2010. La diminuzione può essere dovuta all'introduzione del RGEC nel 2008 e al fatto che una quota significativa degli aiuti a finalità regionale riguarda operazioni a titolo dei fondi strutturali, per le quali i programmi operativi per il periodo 2007-2013 erano stati approvati negli anni precedenti.

Circa il 60% degli aiuti per lo sviluppo regionale oggetto di esenzione per categoria è stato adottato nel quadro del RGEC (entrato in vigore nel 2008). In questo gruppo, i regimi rappresentano il 96%. Per quanto riguarda gli obiettivi dettagliati del RGEC, l'87% delle misure approvate si riferisce a regimi di aiuti regionali (articolo 13 del RGEC). La quota rimanente è suddivisa fra gli aiuti alle piccole imprese di nuova

⁵² Polska LIP – Pomoc dla przedsiębiorstwa Dell Products (Polonia) Sp. z o.o. ([C 46/2008](#)).

costituzione (10%, articolo 14 del RGEC) e gli aiuti regionali *ad hoc* (meno del 4%, articolo 13, paragrafo 1, del RGEC).



Il riquadro sotto riportato descrive esempi di aiuti a finalità regionale cui hanno dato esecuzione quattro Stati membri. Il primo è un aiuto tedesco agli investimenti in alcune regioni assistite. Il secondo riguarda una misura maltese intesa a promuovere la costituzione di nuove imprese, possibilità introdotta dagli orientamenti per il periodo 2007-2013. Il terzo esempio descrive alcune misure francesi intese a compensare gli svantaggi specifici presenti nelle regioni ultraperiferiche. L'ultimo riguarda un grande progetto di investimento realizzato in Ungheria.

“Investitionszulagengesetz 2007” (Germania, N 357a/2006 e XR 6/2007)

Nel giugno 2006 la Germania ha notificato alla Commissione un regime che dava seguito alle misure di aiuto previste dalla legge sugli incentivi agli investimenti, inteso a offrire sostegno fiscale per i progetti di investimento nei nuovi Länder tedeschi e a Berlino. La notifica iniziale riguardava l'applicazione del regime a progetti avviati sia prima sia dopo il 31 dicembre 2006.

D'accordo con le autorità tedesche, la misura è stata suddivisa in due parti:

(a) aiuto N 357a/2006, relativo a progetti di investimento iniziale avviati prima del 1° gennaio 2007;

(b) regime XR 6/2006 oggetto di esenzione per categoria, relativo a progetti avviati dopo il 31 dicembre 2006. Questa misura era esente dall'obbligo di notifica e non richiedeva l'approvazione della Commissione.

La dotazione totale prevista per entrambe le misure era di circa 1,74 miliardi di euro.

Il 20% degli aiuti di Stato a finalità regionale nell'Unione nel 2009 è stato concesso nel quadro di queste due misure: circa l'11% nell'ambito del regime N 357a/2006 e il resto nell'ambito della misura oggetto di esenzione per categoria. L'aiuto rappresenta circa tre quarti del totale degli aiuti a finalità regionale in Germania.

Regime di aiuti alle piccole imprese di nuova costituzione (Malta, N 622/2007)

Nell'ottobre 2007 Malta ha notificato alla Commissione l'intenzione di applicare un regime inteso a sostenere la costituzione di nuove imprese ad alto valore aggiunto che dimostrino di poter contribuire allo sviluppo economico regionale, in linea con le disposizioni relative all'obiettivo "Aiuti alle piccole imprese di nuova costituzione" degli orientamenti. Si tratta di una nuova forma di aiuto, prevista per la prima volta dagli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013.

Il regime si applica all'intero territorio di Malta, designato nella carta maltese degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2007-2013 come zona assistita ammessa a beneficiare di aiuti di Stato a finalità regionale ai sensi della deroga di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE.

Gli aiuti possono essere concessi a favore di piccole imprese costituite nei tre anni precedenti la data di domanda di sostegno nel quadro del regime, che abbiano almeno tre dipendenti equivalenti a tempo pieno. Lo Stato membro ha introdotto un meccanismo volto a evitare l'uso improprio degli aiuti.

La misura si applica soltanto ad alcuni settori economici. L'aiuto è concesso sotto forma di sovvenzione diretta. Il valore totale della sovvenzione per beneficiario è limitato a 2 milioni di euro e l'importo annuale dell'aiuto non può superare il 33% di 2 milioni di euro per impresa.

In seguito alla valutazione la Commissione ha concluso che il regime soddisfa le condizioni previste dagli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale e lo ha dichiarato compatibile con il mercato interno.

Regimi di aiuti a favore dei dipartimenti francesi d'oltremare (Francia, N 542/2006 e altri)

Nel 2007 la Commissione ha approvato dieci regimi di aiuto a favore dei dipartimenti francesi d'oltremare. I dieci regimi riguardano esenzioni da imposte e contributi previdenziali destinate a compensare gli svantaggi specifici delle regioni ultraperiferiche. Queste regioni sono ammesse a beneficiare della deroga di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE nel periodo 2007-2013. I dieci regimi di aiuti erano stati precedentemente approvati dalla Commissione a norma degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2000-2006.

Fatte salve talune condizioni, le imprese possono anche beneficiare di aiuti agli investimenti con intensità fino al 60% per le grandi imprese nella Guyana francese e fino al 50% per le grandi imprese in Martinica, Guadalupa e Riunione (più una maggiorazione per le PMI, se applicabile).

Secondo gli orientamenti, possono essere concessi anche aiuti al funzionamento, ma devono essere giustificati in funzione del loro contributo allo sviluppo regionale e il loro livello deve essere proporzionale ai costi aggiuntivi derivanti dai fattori identificati dall'articolo 349 del TFUE. In seguito alla valutazione, la Commissione ha concluso che l'intero aiuto notificato equivale a circa il 6,5% del PIL delle regioni interessate e che tale livello è proporzionato ai costi aggiuntivi generali sostenuti dalle imprese in tali regioni.

Nel 2009 il 22,7% degli aiuti a finalità regionale concessi in Europa è stato erogato nel quadro di questi dieci regimi, che rappresentano circa il 77% degli aiuti regionali totali concessi in Francia.

N 671/2008 – Ungheria, grande progetto di investimento – Aiuti a finalità regionale agli investimenti in favore di Mercedes-Benz Manufacturing Hungary

Nel dicembre 2008 le autorità ungheresi hanno notificato, a norma degli orientamenti, l'intenzione di concedere aiuti a finalità regionale per un grande progetto di investimento in favore di Mercedes-Benz Manufacturing Hungary. L'Ungheria intendeva promuovere lo sviluppo regionale fornendo aiuti a Mercedes-Benz per la costruzione di un nuovo stabilimento per la produzione di 180 000 automobili. La regione è una zona sfavorita ammessa a beneficiare di aiuti ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE quale regione con un tenore di vita anormalmente basso e un tasso di disoccupazione elevato.

Il progetto di investimento prevedeva costi ammissibili pari a 548,4 milioni di euro. Circa 400 milioni di euro del costo complessivo del progetto sarebbero stati finanziati tramite un prestito della BEI senza garanzia di Stato; l'aiuto di Stato è pari a 111,5 milioni di euro. L'investimento creerà 2 500 posti di lavoro diretti e tra 10 000 e 14 000 posti di lavoro indiretti. Secondo le autorità ungheresi, il progetto dovrebbe contribuire a ridurre il tasso di disoccupazione regionale dello 0,5%.

La valutazione della Commissione degli aiuti a finalità regionale destinati ai grandi progetti di investimento mira a verificare se la quota di mercato del beneficiario e la capacità produttiva creata dall'investimento rimangano al di sotto delle soglie fissate dagli orientamenti. Se le soglie non sono superate, l'effetto dell'aiuto sulla concorrenza è considerato compensato dal contributo concreto allo sviluppo regionale.

La Commissione ha constatato che le quote di mercato del gruppo Daimler, cui appartiene lo stabilimento, rimarrebbero significativamente inferiori alla soglia del 25% sui mercati interessati, sia prima sia dopo l'investimento previsto, e ha concluso che la capacità produttiva supplementare creata dal progetto rimarrebbe inferiore al 5% del consumo apparente del prodotto interessato nel SEE. La Commissione ha approvato la misura di aiuto nel novembre 2009.

5.4. Spesa in aiuti di Stato a finalità regionale

Gli aiuti di Stato a finalità regionale concessi nel 2009 ammontano a 13,9 miliardi di euro. Tale importo rappresenta circa il 24% degli aiuti di Stato complessivi concessi all'industria e ai servizi, o lo 0,12% del PIL dell'UE-27. Circa 4,9 miliardi di euro (35%) sono stati erogati tramite misure oggetto di esenzione per categoria.

In termini relativi, cioè in percentuale del PIL, 12 Stati membri hanno concesso aiuti in misura superiore alla media UE: Grecia (0,57%), Ungheria (0,28%), Slovenia (0,27%), Malta (0,25%), Repubblica ceca (0,23%), Francia (0,22%), Irlanda (0,18%), Slovacchia (0,17%), Polonia (0,17%), Germania (0,15%), Lituania (0,14%) e Spagna (0,12%).

Rispetto agli aiuti complessivi all'industria e ai servizi, gli aiuti per lo sviluppo regionale sono stati particolarmente significativi nei paesi dell'UE-12, dove hanno rappresentato circa il 30% del totale, un livello superiore a quello osservato nei paesi dell'UE-15

(23%). Ciò è dovuto al fatto che in tali Stati membri le regioni ammesse a beneficiare di aiuti sono più numerose e possono quindi beneficiare di maggiori intensità di aiuto.

La quota più elevata degli aiuti per lo sviluppo regionale in proporzione al totale degli aiuti concessi all'industria e ai servizi si ascrive alla Grecia (76%), seguita da Bulgaria (59%), Lituania (51%), Slovacchia (47%) e Repubblica ceca (46%), mentre in quattro Stati membri (Danimarca, Paesi Bassi, Cipro e Finlandia) si è attestata al di sotto del 2%.

In termini nominali, i paesi che hanno concesso gli aiuti di maggiore entità sono la Francia (4,1 miliardi di euro, 30% del totale UE), la Germania (3,7 miliardi di euro, 27%), la Grecia (1,4 miliardi di euro, 10%), la Spagna (1,2 miliardi di euro, 9%) e l'Italia (1 miliardo di euro, 7%).

Nel 2009 quasi la metà (45%) degli aiuti complessivi destinati allo sviluppo regionale nell'Unione è stata concessa nel quadro di sole cinque misure. Si tratta di tre regimi tedeschi (due dei quali oggetto di esenzione per categoria), riguardanti il sostegno agli investimenti nelle regioni più povere (principalmente nella Germania orientale), e due regimi francesi, che forniscono aiuti al funzionamento nei dipartimenti francesi d'oltremare.

Confrontando i due periodi consecutivi 2004-2006 e 2007-2009, si osserva un incremento degli aiuti per lo sviluppo regionale sia in termini nominali (2,7 miliardi di euro) sia in termini relativi, cioè in percentuale del PIL (dallo 0,08% allo 0,1% del PIL). Anche la quota di questo tipo di aiuti rispetto al totale degli aiuti concessi all'industria e ai servizi è salita dal 19% al 23%.

Gli aiuti a finalità regionale sono stati inclusi in un regolamento di esenzione per categoria per la prima volta nel 2007. Il regolamento è stato adottato nel 2006 ed è entrato in vigore nel 2007. Da allora sono stati concessi aiuti di Stato per un ammontare complessivo di 11,4 miliardi di euro senza notifica preventiva alla Commissione. La percentuale degli aiuti a finalità regionale concessi tramite misure esentate in base a un regolamento di esenzione per categoria è progressivamente aumentata, fino a raggiungere il 35% degli aiuti a finalità regionale complessivi concessi nel 2009. Le misure a norma del RGEC rappresentano soltanto il 15% della spesa totale per lo sviluppo regionale oggetto di esenzione per categoria.

Nel periodo 2004-2010 sono stati erogati 67 miliardi di euro a titolo di aiuti nell'Unione. Quasi tutti gli aiuti sono stati concessi nel quadro di regimi (96%), mentre gli aiuti individuali *ad hoc* rappresentano soltanto il 4% del totale. Per quanto riguarda gli strumenti di aiuto, è stato fatto ricorso alle esenzioni fiscali per il 55% degli aiuti complessivi concessi (con una tendenza all'aumento durante il periodo considerato), seguite dalle sovvenzioni dirette (42%).

5.5. Conclusioni sugli aiuti di Stato per lo sviluppo regionale

Gli aiuti di Stato a finalità regionale continueranno a contribuire alla coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea. Questo obiettivo ha acquisito crescente

importanza negli ultimi anni, in particolare in seguito alle adesioni del 2004 e del 2007. Attualmente gli aiuti di Stato a finalità regionale costituiscono l'obiettivo orizzontale al quale è destinata la quota più elevata degli aiuti complessivi concessi all'industria e ai servizi.

Particolare attenzione è prestata alle regioni ultraperiferiche, a causa dei costi aggiuntivi specifici derivanti dagli svantaggi strutturali dovuti all'isolamento geografico e alle particolari difficoltà di integrazione nel mercato interno.

6. AIUTI DI STATO PER LE PMI

6.1. Contesto politico

L'iniziativa faro "Una politica industriale per l'era della globalizzazione"⁵³ della strategia Europa 2020 evidenzia l'importante ruolo svolto dalle piccole e medie imprese ("PMI") nell'economia dell'Unione quali motori per la creazione di posti di lavoro e di crescita: *"Le PMI sono all'origine di circa i due terzi dell'occupazione industriale ed una componente importante delle potenzialità di crescita e di occupazione insite nelle industrie dell'UE è rappresentata dalla vitalità e dal dinamismo delle sue PMI. Al centro della nuova politica industriale integrata dell'UE devono quindi esservi iniziative atte a promuovere la creazione, la crescita e l'internazionalizzazione delle PMI"*.

Sottolinea altresì che, nonostante i progressi sostanziali registrati negli ultimi anni⁵⁴, si devono ancora affrontare sfide serie e identificabili in tema di regolamentazione intelligente e di contesto imprenditoriale, soprattutto per quanto concerne le PMI. In particolare, *"gli Stati membri hanno identificato nell'accesso ai finanziamenti un'importante strozzatura soprattutto per le PMI e gli strumenti finanziari innovativi"*⁵⁵. Infatti, nell'attuale contesto di rallentamento dell'economia e crisi finanziaria, le PMI hanno spesso difficoltà a reperire capitale, capitale di rischio o prestiti, a causa dell'avversione al rischio di alcuni mercati finanziari e delle garanzie collaterali limitate che tali imprese sono in grado di offrire. Le risorse limitate possono inoltre limitare l'accesso all'informazione, segnatamente per quanto riguarda le nuove tecnologie e i mercati potenziali. Per alleviare tali difficoltà, gli Stati membri devono intensificare gli sforzi intesi ad applicare il principio "Pensare anzitutto in piccolo" e a semplificare i regimi di sostegno.

⁵³ Comunicazione della Commissione "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione. Riconoscere il ruolo centrale della concorrenzialità e sostenibilità", [COM\(2010\) 614](#).

⁵⁴ La Commissione è già intervenuta al fine di attenuare le difficoltà specifiche delle PMI. Cfr. comunicazione della Commissione "Una corsia preferenziale per la piccola impresa" Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (un "Small Business Act" per l'Europa, [COM\(2008\) 394 definitivo](#). Il piano europeo di ripresa economica, insieme con la Banca europea per gli investimenti e il Fondo europeo per gli investimenti, mira a migliorare l'accesso ai finanziamenti per le PMI. Rammenta inoltre che gli Stati membri, ove necessario, dovrebbero fare pieno uso delle norme modificate di recente per la concessione di aiuti di Stato alle PMI.

⁵⁵ Cfr. punto 3.2 dell'iniziativa faro "Una politica industriale per l'era della globalizzazione".

Per sostenere le PMI i governi possono adottare diversi provvedimenti che non sono considerati costituire aiuti di Stato, quali le misure di sostegno generali, tra cui una riduzione generale delle imposte sul lavoro e degli oneri sociali, la riduzione dei ritardi di pagamento per migliorare il flusso di cassa delle PMI, la semplificazione delle norme per ridurre gli oneri amministrativi, eccetera. Se le sole forze di mercato non sono sufficienti, gli aiuti di Stato possono svolgere un ruolo complementare fornendo finanziamenti pubblici. L'iniziativa faro "Una politica industriale per l'era della globalizzazione" infatti lo riconosce, e afferma che *"la configurazione delle regole europee in tema di aiuti pubblici contribuisce inoltre a promuovere la concorrenzialità dell'industria europea. Le regole vigenti in questo campo forniscono un quadro di riferimento che indirizza gli investimenti degli Stati membri in modo da affrontare carenze del mercato chiaramente identificate"*.

Il controllo degli aiuti di Stato è tuttavia essenziale per garantire la parità di condizioni per tutte le imprese attive sul mercato interno, a prescindere dallo Stato membro in cui hanno sede. La Commissione deve vigilare affinché le misure siano ben mirate, e assicurare che gli aiuti non scoraggino gli investitori, non siano investiti per tenere in vita imprese inefficienti e non creino distorsioni della concorrenza.

6.2. Norme in materia di aiuti di Stato per le PMI

Nel contesto della strategia di Lisbona per la crescita, l'occupazione e la competitività, la Commissione ha modernizzato le norme in materia di aiuti di Stato e ha rafforzato le misure specificamente rivolte alle PMI. Attualmente le PMI sono ammesse a beneficiare di tutte le categorie di aiuti previste dalla normativa dell'Unione in materia di aiuti di Stato e, per talune misure, possono ottenere intensità di aiuto più elevate⁵⁶.

Le norme in materia di aiuti di Stato sono state inoltre notevolmente semplificate e snellite nel RGEC e offrono ora agli Stati membri la possibilità di introdurre una grande varietà di misure di aiuto alle PMI con oneri amministrativi minimi. La Commissione incoraggia gli Stati membri a fare ricorso a tali possibilità per indirizzare le dotazioni esistenti verso aiuti "più mirati".

Tuttavia, a causa del rischio più elevato di distorsione della concorrenza, gli aiuti di importo considerevole sono soggetti a una valutazione individuale nell'ambito della quale la Commissione analizza i loro effetti sulla concorrenza e il contributo all'interesse comune. Il RGEC stabilisce quindi soglie di notifica diversificate in funzione della categoria dell'aiuto e dei suoi potenziali effetti sulla concorrenza.

Nel 2006 la Commissione ha adottato gli orientamenti relativi al capitale di rischio ("gli orientamenti")⁵⁷, che costituiscono un importante strumento per il finanziamento delle PMI. Il capitale di rischio è già stato oggetto di un piano d'azione approvato nel 1998, è

⁵⁶ Cfr. punti 3, 4, 5 e 8.

⁵⁷ Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese, [GU C 194 del 18.8.2006](#), pagg. 2-22.

stato un importante elemento della strategia di Lisbona ed è tuttora un aspetto fondamentale della strategia Europa 2020. Gli orientamenti sono in vigore fino al 31 dicembre 2013, ma prevedono una revisione intermedia. Al riguardo la Commissione ha annunciato nella comunicazione “Unione dell’innovazione” che *“valuterà l’efficacia dei provvedimenti temporanei in tema di aiuti pubblici [...], tra cui le sempre più favorevoli disposizioni di “porto sicuro” per gli investimenti in capitali di ventura, e basandosi su tale valutazione presenterà le proposte del caso”*. Tale revisione intermedia è stata effettuata nel 2010⁵⁸ e ha trasformato l’incremento provvisorio della soglia di sicurezza introdotta dal quadro di riferimento temporaneo in disposizione definitiva per la restante durata in vigore degli orientamenti (cioè sino alla fine del 2013).

Il riquadro sotto riportato riepiloga le principali caratteristiche delle norme del RGEC per le PMI e degli orientamenti relativi al capitale di rischio.

Regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC)

Il RGEC stabilisce un quadro di riferimento che consente agli Stati membri di concedere aiuti destinati a creare posti di lavoro, rafforzare la competitività e migliorare l’ambiente senza alcun intervento da parte della Commissione. Le misure elencate nel RGEC che soddisfano le condizioni e i criteri stabiliti nel regolamento stesso sono esenti dall’obbligo di notifica.

Il RGEC riveste particolare interesse per le PMI, in quanto tutte le 26 misure di aiuto previste possono essere concesse alle PMI (con speciali integrazioni fino all’intensità di aiuto ammessa), e alcune sono concepite per colmare le carenze specifiche del mercato che riguardano tali imprese. Le PMI possono ricevere aiuti in tutte le fasi del loro sviluppo. Le seguenti categorie di aiuti sono appositamente ed esclusivamente destinate alle PMI: aiuti agli investimenti e all’occupazione in favore delle PMI; aiuti alle PMI per servizi di consulenza; aiuti per la partecipazione di PMI a fiere; aiuti sotto forma di capitale di rischio; aiuti per le spese connesse ai diritti di proprietà intellettuale; aiuti per l’adeguamento a nuove norme ambientali dell’UE o aiuti per la realizzazione di studi in materia ambientale; aiuti a favore dell’innovazione; aiuti a favore delle piccole imprese di nuova costituzione nelle regioni assistite e aiuti per promuovere l’imprenditoria femminile.

Le misure di aiuto che superano le soglie di notifica individuale devono essere notificate individualmente per permettere alla Commissione di analizzare gli effetti sulla concorrenza e il contributo all’interesse comune.

Orientamenti relativi al capitale di rischio

Gli orientamenti perseguono un duplice obiettivo: da un lato, definire le condizioni alle quali gli Stati membri possono fornire capitale di rischio supplementare alle PMI nelle prime fasi di sviluppo durante le quali si può evidenziare una carenza di capitale proprio e, dall’altro, promuovere lo sviluppo del settore del capitale di rischio in modo da salvaguardare la concorrenza leale.

⁵⁸ Comunicazione della Commissione recante modifica degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese [GU C 329 del 7.12.2010](#), pag. 4.

Nelle misure a favore del capitale di rischio l'aiuto può essere presente a diversi livelli: al livello dei coinvestitori privati, quando beneficiano di condizioni più favorevoli rispetto allo Stato, al livello del fondo di investimento e/o del relativo gestore quando, per esempio, le commissioni di gestione sono superiori a quelle di mercato, e al livello delle imprese in cui viene effettuato l'investimento, quando gli aiuti sono presenti agli altri livelli o quando le PMI beneficiarie ricevono apporti di capitale che il mercato altrimenti non fornirebbe.

Gli orientamenti comprendono vari tipi di misure (costituzione di fondi di investimento e/o borse alternative, garanzie e altri strumenti finanziari in favore di investitori o di fondi di capitale di rischio, costi di esplorazione), nonché incentivi fiscali a favore di fondi e/o dei loro gestori, o di investitori che effettuino investimenti in capitale di rischio. Tuttavia i singoli apporti di capitale da parte dello Stato sono esclusi dal campo di applicazione degli orientamenti, che riguardano soltanto i regimi di aiuti.

A differenza di altre norme in materia di aiuti di Stato, gli orientamenti relativi al capitale di rischio non contengono un elenco di costi ammissibili né un calcolo delle intensità di aiuto, ma prevedono la valutazione della compatibilità dell'intero importo di un conferimento di capitale proprio, compresa la partecipazione di investitori privati.

Gli orientamenti stabiliscono le condizioni di compatibilità per quanto riguarda il livello delle *tranche* di investimento, la restrizione al finanziamento delle fasi *seed*, *start-up* e di espansione, la prevalenza di strumenti di investimento *equity* e *quasi-equity*, la partecipazione di investitori privati, le decisioni di investimento orientate alla realizzazione di un profitto e la gestione commerciale. Quando la misura assume la forma di partecipazione in un fondo di investimento di *private equity* e tutte le condizioni prescritte sono soddisfatte, gli Stati membri possono fare ricorso al RGEC per concedere gli aiuti.

Gli orientamenti prevedono un'analisi a due livelli, che permette di concentrare il controllo sui regimi che presentano i maggiori rischi di distorsione della concorrenza. Se il regime a favore del capitale di rischio rispetta le condizioni essenziali di compatibilità ("soglie di sicurezza"), la valutazione è meno approfondita e la misura può anche essere oggetto di esenzione per categoria.

6.3. Decisioni relative agli aiuti di Stato per le PMI ed esempi di casi

Tra il 2004 e il 2010 la Commissione ha adottato 139 decisioni finali su misure destinate esclusivamente alle PMI (108 delle quali riguardanti il capitale di rischio). Tali decisioni hanno dichiarato compatibili con il mercato interno 99 misure a favore del capitale di rischio (tutti regimi) e 30 altre misure di aiuto alle PMI (23 regimi, quattro aiuti individuali *ad hoc* e tre applicazioni individuali di regimi). La Commissione ha altresì adottato sette decisioni relative a misure a favore del capitale di rischio che escludono l'esistenza di un aiuto e tre decisioni negative (due su misure a favore del capitale di rischio e una riguardante aiuti alle PMI).

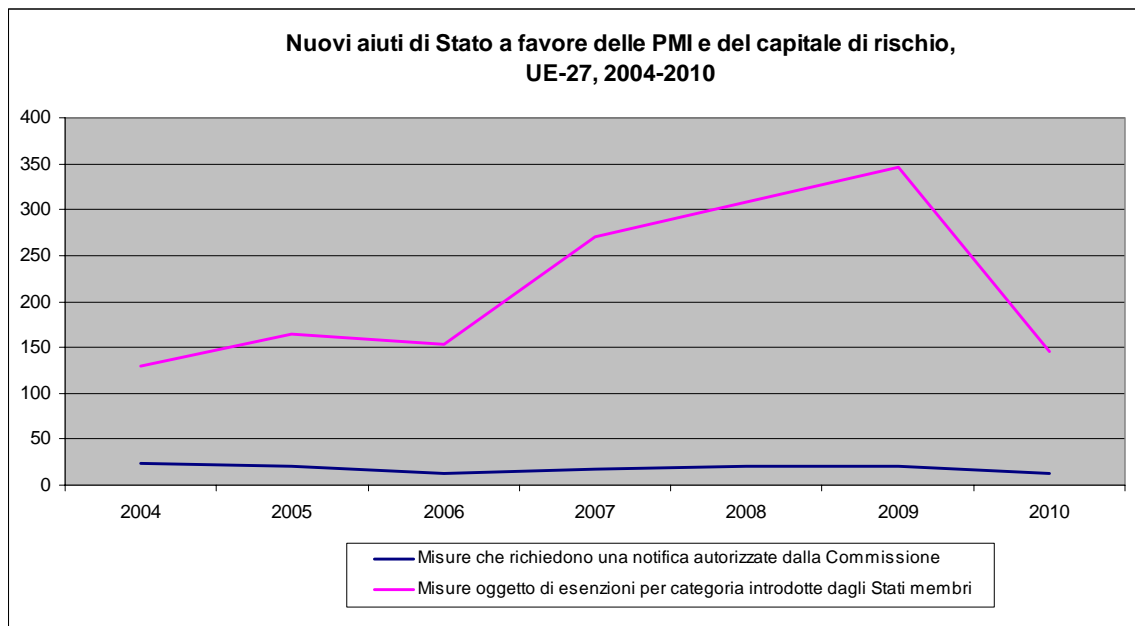
Oltre la metà delle misure approvate a favore del capitale di rischio riguarda tre Stati membri: Germania (28), Regno Unito (16) e Italia (12), mentre le misure di aiuto alle PMI riguardano prevalentemente la Germania (7), l'Austria (5) e la Slovacchia (6, tutte nel 2004).

Il numero di misure approvate nel periodo 2004-2009 a favore del capitale di rischio è oscillato tra 10 e 19 l'anno, ma è sceso a sette nel 2010. Nel 2004 sono state approvate 10 misure di aiuto alle PMI, poi la cifra è scesa a 2-5 approvazioni l'anno.

Le misure a favore del capitale di rischio e delle PMI oggetto di esenzione per categoria nel periodo 2004-2010 ammontano a circa 1 500. Su questa cifra complessiva, soltanto 28 misure riguardano aiuti a favore del capitale di rischio (che in seguito all'entrata in vigore del RGEC possono essere concessi nel quadro di misure oggetto di esenzione per categoria).

Sei Stati membri rappresentano insieme oltre tre quarti delle misure oggetto di esenzione per categoria: Italia (322), Spagna (220), Germania (186), Regno Unito (184), Polonia (121) e Austria (113).

Nel periodo 2004-2006 sono state introdotte fra 130 e 160 misure oggetto di esenzione per categoria. Con l'entrata in vigore del RGEC la cifra è salita a 269 nel 2007, 303 nel 2008 e 346 nel 2009. Nel 2010 si è registrato un calo significativo, a sole 144 misure, che può essere spiegato dal fatto che le misure introdotte negli anni precedenti in genere sono ancora in vigore negli Stati membri. Per quanto riguarda le categorie di aiuti, il maggior numero di nuove misure (360) ha riguardato gli aiuti agli investimenti e all'occupazione in favore delle PMI (articolo 15 RGEC), seguiti da: aiuti alle PMI per servizi di consulenza (articolo 26; 308 misure), aiuti per la partecipazione di PMI a fiere (articolo 27; 99 misure), aiuti sotto forma di capitale di rischio (articoli 28-29; 28 misure) e aiuti a piccole imprese costituite di recente da donne (articolo 16; 18 misure).



Il riquadro sotto riportato descrive esempi di misure specifiche destinate alle PMI cui hanno dato esecuzione due Stati membri. La prima è una misura attuata nel Regno Unito sulla base degli orientamenti relativi al capitale di rischio in risposta ad alcune carenze

del mercato per gli investimenti. La seconda è una misura oggetto di esenzione per categoria, basata sulle disposizioni specifiche del RGEC relative alle PMI.

Enterprise Investment Scheme e Corporate Venturing Scheme (Regno Unito, NN42a/2007)

Nel 2007 il Regno Unito ha notificato alla Commissione una misura intesa a incoraggiare i privati e le imprese a investire in piccole imprese non quotate in borsa con elevato potenziale di crescita nel Regno Unito, affinché possano espandere le loro attività e trasformarle in imprese sostenibili e redditizie. La misura comprende tre regimi diversi: l'Enterprise Investment Scheme (programma di investimento delle imprese, EIS), i Venture Capital Trusts (fondi di capitale di rischio, VCT) e il Corporate Venturing Scheme (programma di attività basate sul capitale di rischio, CVS).

Nell'ambito del regime EIS, sono concessi incentivi fiscali ai privati che effettuano investimenti diretti nelle PMI ammesse a beneficiare della misura. Il regime VCT offre incentivi fiscali ai privati che effettuano investimenti collettivi attraverso fondi gestiti da imprese specializzate. Il regime CVS offre sgravi fiscali alle imprese che effettuano investimenti diretti nelle PMI ammesse a beneficiare della misura. L'importo massimo annuo dell'investimento per ciascuna impresa che raccoglie fondi nel quadro dei tre regimi è limitato a 2 milioni di GBP.

Poiché superava il livello massimo delle *tranche* di investimento fissato dagli orientamenti, la misura è stata oggetto di una valutazione dettagliata, nell'ambito della quale la Commissione ha richiesto prove aggiuntive del disfunzionamento del mercato in questione, a ogni livello in cui può essere presente l'aiuto. A seguito della valutazione dettagliata, la Commissione ha concluso che la misura rispetta le condizioni stabilite dagli orientamenti e che il bilancio complessivo è positivo.

Oltre il 50% degli aiuti a favore del capitale di rischio nel Regno Unito negli ultimi tre anni è stato concesso nel quadro di tali regimi, che rappresentano circa il 30% degli aiuti complessivi a favore del capitale di rischio nell'Unione.

Aiuti agli investimenti e all'occupazione in favore delle PMI (Francia, X 65/2008)

Nel 2008 la Francia ha dato esecuzione a una misura oggetto di esenzione per categoria appositamente concepita per ovviare alle difficoltà di accesso ai finanziamenti delle PMI. Secondo l'articolo 15 del RGEC, possono essere concessi aiuti "agli investimenti e all'occupazione in favore delle PMI". La misura è rivolta a tutti i settori e l'aiuto può assumere la forma di prestito, contributo in conto interessi, garanzia, sovvenzione o anticipo rimborsabile. La dotazione complessiva annua è di circa 160 milioni di euro.

6.4. Spesa in aiuti di Stato per le PMI

Come già rilevato, la strategia Europa 2020, attraverso l'iniziativa faro "Una politica industriale per l'era della globalizzazione", evidenzia le potenzialità delle PMI quali motori per la creazione di posti di lavoro e di crescita. In questo contesto gli aiuti di Stato sono considerati uno strumento importante per fornire finanziamenti alle PMI quando il mercato di per sé non è in grado di metterli a disposizione. La misura in cui gli Stati membri fanno ricorso a questa possibilità varia e dipende dalla combinazione delle diverse politiche scelte dai governi.

Gli aiuti di Stato complessivi destinati alle PMI nel 2009 (diversi dagli aiuti di Stato complessivi effettivamente erogati alle PMI) ammontano a circa 4,6 miliardi di euro⁵⁹ (0,04% del PIL dell'UE-27), circa 0,6 miliardi di euro dei quali rappresentati dal capitale di rischio. In termini relativi, intorno al 7% degli aiuti all'industria e ai servizi è stato stanziato esclusivamente per le PMI. Il capitale di rischio rappresenta un ulteriore 1% degli aiuti complessivi. Il 70% degli aiuti a favore del capitale di rischio è stato concesso dal Regno Unito (circa 0,4 miliardi di euro).

La quota più elevata degli aiuti alle PMI (compreso il capitale di rischio) rispetto agli aiuti complessivi concessi all'industria e ai servizi si è osservata in: Estonia (30%), Italia (24%) e Regno Unito (20%). Cinque Stati membri (Svezia, Polonia, Malta, Danimarca e Bulgaria) hanno concesso alle PMI meno dell'1% degli aiuti complessivi.

Quattro Stati membri rappresentano tre quarti degli aiuti complessivi a favore delle PMI: Italia (24%), Germania (20%), Francia (18%) e Regno Unito (14%).

Nel 2009 per la prima volta oltre la metà degli aiuti alle PMI (53%; 2,4 miliardi di euro) è stata concessa nell'ambito di misure oggetto di esenzione per categoria. Su questo totale, le misure a norma del RGEC rappresentano circa 1,5 miliardi di euro, tra cui aiuti alle PMI per servizi di consulenza (714 milioni di euro; articolo 26 RGEC), aiuti agli investimenti e all'occupazione in favore delle PMI (710 milioni di euro; articolo 15 RGEC), aiuti sotto forma di capitale di rischio (39 milioni di euro; articoli 28-29 RGEC) e aiuti per la partecipazione di PMI a fiere (25 milioni di euro; articolo 27 RGEC).

Nel 2009 la metà degli aiuti di Stato complessivi a favore delle PMI è stata concessa nel quadro di soli 11 regimi (quattro francesi, tre britannici, due tedeschi, uno italiano e uno belga). Tra questi si enumerano tre misure (una italiana e due francesi) destinate a sostenere gli investimenti nelle PMI nelle aree assistite, due regimi britannici di incentivi fiscali per gli investimenti in capitale di rischio, un regime tedesco a favore delle PMI del settore della trasformazione alimentare e un altro regime a favore delle PMI in Baviera, due regimi francesi e uno belga di sostegno generale alle PMI, e una misura britannica

⁵⁹ Al riguardo è importante ricordare che le attuali disposizioni in materia di relazioni, stabilite dal regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, non consentono ai servizi della Commissione di ottenere informazioni sul tipo di beneficiario degli aiuti (PMI o grandi imprese) per tutti gli obiettivi. I servizi della Commissione possono soltanto produrre informazioni sull'importo degli aiuti stanziati esclusivamente per le PMI nel quadro di regimi dedicati alle PMI. Gli aiuti di Stato sono classificati in funzione del loro obiettivo primario al momento dell'approvazione dell'aiuto e non in base ai beneficiari finali degli stessi. Ciò significa che una misura a favore, per esempio, di progetti di innovazione aperta alle imprese di tutte le dimensioni sarà classificata come aiuto per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione e la spesa sarà conteggiata in relazione a tale obiettivo, anche se la maggior parte degli aiuti è stata concessa alle PMI. Di conseguenza gli aiuti alle PMI descritti in questa sede sono sottostimati e rappresentano soltanto gli aiuti concessi nel quadro di misure rivolte esclusivamente alle PMI (con gli aiuti alle PMI come obiettivo primario). I dati includono inoltre gli aiuti a favore del capitale di rischio, i quali, conformemente alle norme in materia di aiuti di Stato, possono essere concessi soltanto alle PMI.

riguardante opzioni su azioni con agevolazioni fiscali per l'assunzione e il mantenimento di personale qualificato da parte di piccole imprese in crescita ad alto rischio.

Confrontando i periodi consecutivi 2004-2006 e 2007-2009, si osserva una tendenza al calo degli aiuti per le PMI sia in termini relativi (in percentuale del PIL, dallo 0,05% allo 0,04%) sia in termini nominali, di 0,6 miliardi di euro l'anno. Anche la quota sugli aiuti di Stato complessivi all'industria e ai servizi è scesa dall'11,4% al 7,8%.

Quasi tutti gli aiuti per le PMI nell'Unione sono concessi nel quadro di regimi. Tra il 2004 e il 2009 (periodo durante il quale sono stati concessi aiuti a favore del capitale di rischio e aiuti alle PMI per un ammontare complessivo di 33,1 miliardi di euro), gli aiuti individuali *ad hoc* hanno rappresentato meno dello 0,5% del totale. Per quanto riguarda gli strumenti, gli Stati membri hanno prevalentemente fatto ricorso a: sovvenzioni dirette (64% degli aiuti totali), esenzioni fiscali (24%) e prestiti agevolati (8%). Se si esaminano separatamente gli aiuti a favore del capitale di rischio, gli strumenti preferiti sono stati le esenzioni fiscali e le partecipazioni al capitale azionario.

6.5. Conclusioni sugli aiuti di Stato per le PMI

Nell'ambito della strategia Europa 2020, il sostegno alle PMI costituisce una sfida importante. In particolare, oltre ad altre carenze legate al contesto imprenditoriale, gli Stati membri devono ovviare alle difficoltà di finanziamento specifiche di tali imprese.

Le norme in materia di aiuti di Stato attualmente offrono agli Stati membri la possibilità di introdurre una grande varietà di misure concepite per sostenere lo sviluppo delle PMI. In particolare, il RGEC costituisce un quadro appropriato per la concessione di aiuti con costi amministrativi minimi e senza obbligo di notifica preventiva alla Commissione, garantendo al tempo stesso che le misure siano ben indirizzate e non creino gravi distorsioni della concorrenza. Nel contesto delle carenze del mercato che interessano le PMI, gli Stati membri sono incoraggiati a fare pieno ricorso a questo strumento.

Come già spiegato, i dati relativi agli aiuti di Stato a favore delle PMI non rispecchiano l'intero ammontare degli aiuti effettivamente erogati a tali imprese, in quanto tengono soltanto conto delle misure che hanno come obiettivo primario le "PMI" o il "capitale di rischio". Occorre pertanto tenere conto di questa avvertenza prima di trarre conclusioni riguardo alla tendenza al calo osservata negli aiuti complessivamente concessi alle PMI. In ogni caso, l'importanza delle misure oggetto di esenzione per categoria per le PMI è innegabile, considerato che rappresentano la metà degli aiuti complessivi concessi alle PMI nel 2009.

Per quanto riguarda il capitale di rischio, la maggior parte degli aiuti sembra concentrata nel Regno Unito; il ricorso a questa possibilità da parte degli altri Stati membri è stato quasi trascurabile. La recente revisione degli orientamenti per adeguarli alle condizioni attuali di mercato permette una minore partecipazione degli investitori privati e *tranche* di investimento più elevate. Queste modifiche dovrebbero promuovere gli investimenti in capitale di rischio per le PMI.

7. AIUTI DI STATO PER LE RETI A BANDA LARGA

7.1. Contesto politico

La Commissione europea ha fissato obiettivi molto ambiziosi per lo sviluppo della banda larga, perché gli investimenti intelligenti nelle infrastrutture per la banda larga ad alta ed altissima velocità sono fondamentali per la creazione di posti di lavoro, il miglioramento dei risultati economici e la realizzazione delle potenzialità concorrenziali dell'Unione nel lungo periodo.

La strategia Europa 2020 sottolinea l'importanza della diffusione della banda larga per promuovere l'inclusione sociale e la competitività nell'Unione e indica obiettivi ambiziosi per il suo sviluppo. Nel 2010 la Commissione europea ha lanciato una delle iniziative faro della strategia Europa 2020, l'"agenda digitale"⁶⁰, e ha ribadito l'obiettivo di portare la banda larga di base a tutti i cittadini europei entro il 2013 e di fare in modo che, entro il 2020, tutti gli europei abbiano accesso a Internet a una velocità di connessione superiore a 30 Mbps e almeno il 50% delle famiglie europee disponga di un accesso a Internet con una velocità al di sopra di 100 Mbps.

Si stima che sarà necessario investire fino a 60 miliardi di euro per conseguire il primo obiettivo e altri 270 miliardi di euro per il secondo⁶¹. Gli investimenti proverranno principalmente dagli operatori commerciali. Tuttavia, non sarà possibile realizzare tali obiettivi ambiziosi senza l'uso intelligente di fondi pubblici. Gli Stati membri sono chiamati a utilizzare "*finanziamenti pubblici conformi alle norme UE in materia di aiuti di Stato e di concorrenza*"⁶² per raggiungere gli obiettivi in materia di copertura, velocità e adozione definiti nella strategia Europa 2020.

La Commissione europea prevede di far ricorso a diversi strumenti finanziari, quali il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, le reti transeuropee e il programma per la competitività e l'innovazione, per contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'agenda digitale, se possibile anche tramite sostegno al credito (con il supporto della BEI e dei fondi dell'UE).

I finanziamenti pubblici e gli aiuti di Stato svolgeranno un ruolo importante, integrando gli investimenti privati ed estendendo la copertura delle reti a banda larga e delle reti di accesso di nuova generazione ad altissima velocità ("NGA") alle aree in cui gli operatori di mercato normalmente non sarebbero portati a investire a livello commerciale nel futuro prossimo. Tuttavia il finanziamento pubblico deve essere usato con prudenza sui mercati liberalizzati delle telecomunicazioni onde evitare l'effetto di esclusione degli investimenti privati.

⁶⁰ Un'agenda digitale europea, [COM\(2010\) 245](#).

⁶¹ Cfr. comunicazione sulla banda larga, disponibile all'indirizzo:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0472:FIN:IT:PDF>.

⁶² Cfr. l'azione fondamentale n. 8.

7.2. Norme in materia di aiuti di Stato per le reti a banda larga

Gli orientamenti relativi alla banda larga⁶³ del 2009 stabiliscono le condizioni alle quali possono essere concessi finanziamenti pubblici per lo sviluppo della banda larga in conformità delle norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato: codificano la prassi consolidata della Commissione (sviluppata a partire dal 2003) nei riguardi delle reti a banda larga di base, estrapolano i principi fondamentali e li applicano al nuovo settore delle reti NGA ad altissima velocità basate sulla fibra ottica.

Gli orientamenti aiutano le autorità pubbliche a definire misure di aiuto che indirizzino gli investimenti pubblici verso le aree geografiche in cui è improbabile che vengano effettuati investimenti commerciali. Forniscono inoltre informazioni più chiare e precise in merito al ruolo e all'entità dell'intervento pubblico in questo settore, permettendo così agli operatori privati di programmare meglio gli investimenti in reti nuove e potenziate.

Il riquadro sotto riportato riassume le principali caratteristiche degli orientamenti relativi alla banda larga.

Orientamenti relativi allo sviluppo di reti a banda larga

Gli orientamenti offrono uno strumento completo e trasparente per assicurare che ogni misura di finanziamento pubblico della banda larga sia conforme alle norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato, al fine di facilitare la diffusione delle reti a banda larga ad alta e ad altissima velocità per rafforzare la competitività europea e contribuire a promuovere una società europea basata sulla conoscenza.

In particolare, gli orientamenti spiegano come si possono indirizzare i fondi pubblici verso lo sviluppo di reti a banda larga di base e di reti NGA nelle aree in cui gli operatori privati non investirebbero.

Per identificare le aree ammesse a beneficiare dell'intervento pubblico, gli orientamenti operano una distinzione fra "aree bianche", "aree grigie" e "aree nere" in base a se esistono già infrastrutture a banda larga adeguate. Il finanziamento pubblico per lo sviluppo di reti a banda larga nelle aree bianche (prevalentemente rurali), dove non esistono infrastrutture adeguate, in genere è considerato non problematico. Sono invece vietati gli aiuti di Stato nelle aree (densamente popolate), nelle quali sono già presenti infrastrutture a banda larga che operano in condizioni di concorrenza (aree nere), mentre un progetto di aiuti di Stato per le aree grigie richiede una valutazione più approfondita. Un approccio analogo è applicato per gli aiuti alle reti NGA, operando una distinzione tra "aree bianche NGA", "aree grigie NGA" e "aree nere NGA".

Diverse condizioni fondamentali (per es. mappatura particolareggiata, gara d'appalto a procedura aperta, obblighi in materia di accesso all'ingrosso o neutralità tecnologica e meccanismi di recupero) sono specificate negli orientamenti al fine di promuovere la concorrenza ed evitare l'effetto di esclusione degli investimenti privati.

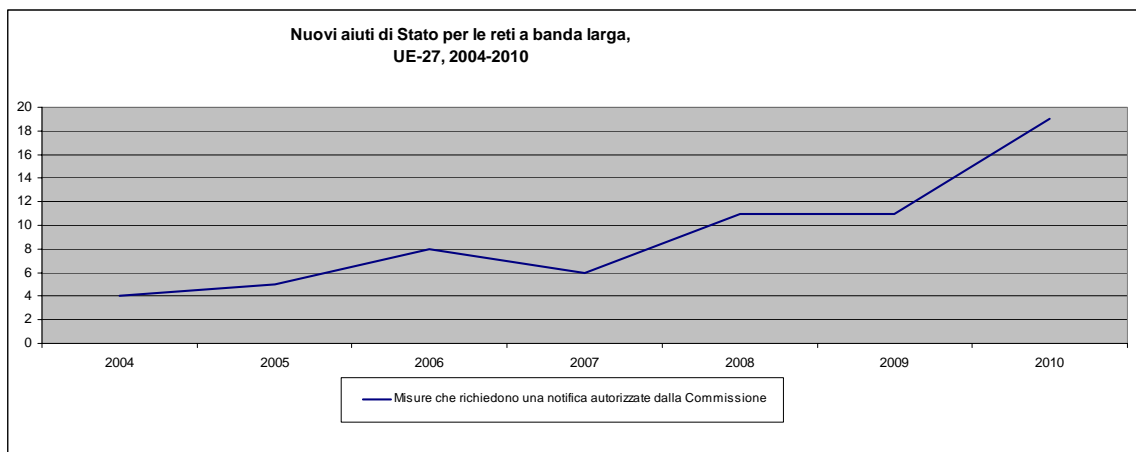
⁶³ Orientamenti comunitari relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga, [GU C 235 del 30.9.2009](#), pag. 7.

Nel caso degli aiuti alle reti NGA, poiché il rischio di distorsione della concorrenza può essere maggiore (perché, per esempio, esistono già infrastrutture a banda larga di base nelle aree di destinazione), è necessario rispettare condizioni di compatibilità supplementari.

In alcuni casi gli Stati membri possono ritenere che la fornitura di una rete a banda larga debba essere considerata un servizio di interesse economico generale (SIEG). Secondo la giurisprudenza della Corte, un finanziamento pubblico inteso a compensare la fornitura di un servizio a banda larga quale SIEG non ricade nell'ambito di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato se risultano soddisfatti i criteri *Altmark*. Gli orientamenti forniscono inoltre una descrizione dettagliata dei criteri applicabili se le autorità pubbliche decidono di investire in una rete a banda larga alle stesse condizioni di un investitore privato che opera in economia di mercato (applicazione del principio dell'investitore operante in un'economia di mercato).

7.3. Decisioni relative agli aiuti di Stato per le reti a banda larga ed esempi di casi

Tra il 2004 e il 2010 la Commissione ha adottato 72 decisioni finali su misure riguardanti le reti a banda larga, tra cui 65 decisioni che dichiarano la compatibilità dell'aiuto, sei decisioni che escludono l'esistenza dell'aiuto e una decisione negativa. Come illustrato nel grafico riportato di seguito, dall'entrata in vigore degli orientamenti relativi alla banda larga nel settembre 2009 si è verificato un netto aumento del numero di decisioni di compatibilità⁶⁴. L'adozione degli orientamenti relativi alla banda larga ha determinato una migliore definizione delle misure di aiuto e un trattamento più rapido dei casi riguardanti la banda larga.

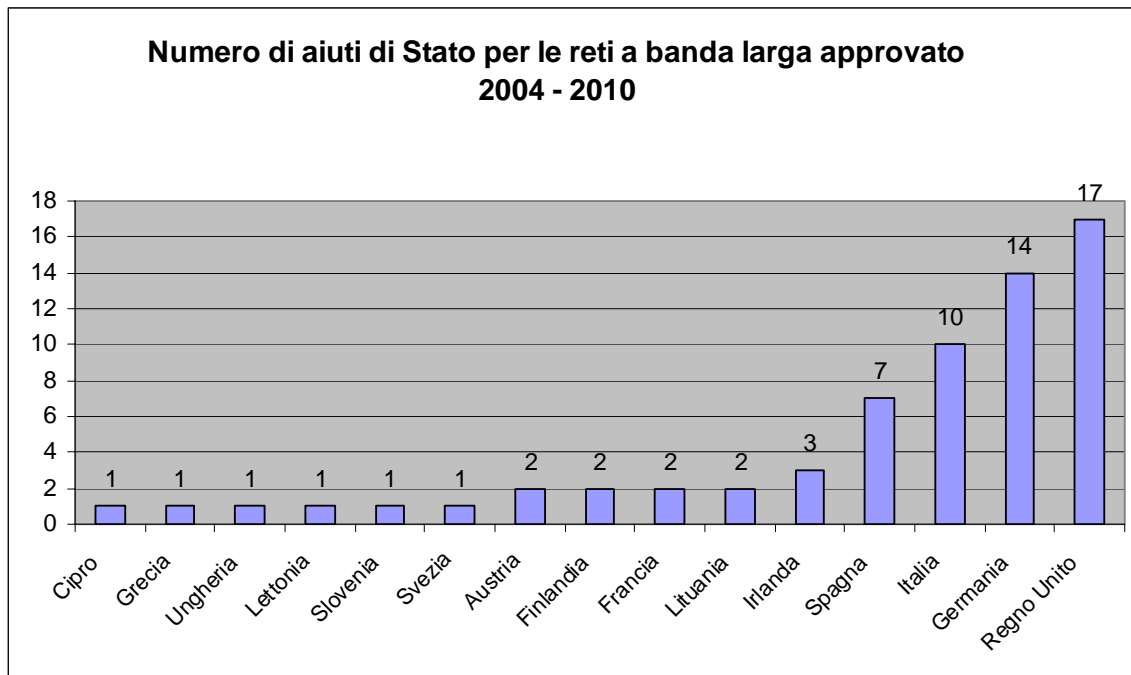


Le decisioni a norma degli orientamenti relativi alla banda larga hanno riguardato principalmente le “aree bianche” o le “aree bianche NGA”, dove non erano disponibili infrastrutture a banda larga o NGA adeguate (56 misure approvate e sei decisioni di non aiuto), ma anche “aree grigie” in cui l’operatore esistente non aveva sufficienti incentivi economici per potenziare la propria rete e non esisteva una concorrenza effettiva (8

⁶⁴ Cfr. comunicazioni della Commissione in [MEMO/10/31](#) e [IP/11/54](#).

misure approvate). La Commissione non ha mai approvato misure di aiuto destinate alle “aree nere”, nelle quali sono presenti almeno due o più fornitori di servizi a banda larga.

La maggior parte delle misure di aiuto approvate nel periodo 2004-2010 riguarda il Regno Unito, ma sono state autorizzate diverse iniziative (regionali) per la Germania e l'Italia, che sono gli Stati membri di maggiori dimensioni esposti al rischio di un “divario digitale” tra le loro regioni.



Le decisioni di non sollevare obiezioni rappresentano circa l'80% delle decisioni adottate. Va tuttavia rilevato che in diversi casi questo esito è stato raggiunto in seguito a scambi di vedute con la Commissione e alla modifica delle notifiche da parte degli Stati membri al fine di garantire che i regimi fossero conformi alle norme in materia di aiuti di Stato.

Il riquadro sotto riportato descrive un esempio di misura finlandese diretta a sostenere lo sviluppo della banda larga in aree scarsamente popolate.

Aiuti per la realizzazione di una rete a banda larga ad alta velocità nelle aree scarsamente popolate della Finlandia (Finlandia, N 62/2010)

Nel 2010 la Finlandia ha notificato alla Commissione una misura intesa a sostenere lo sviluppo di reti di comunicazione elettronica che offrono servizi a banda larga ad altissima velocità (NGA) in aree scarsamente popolate del paese che non erano servite e in cui non esistevano piani per fornire tale copertura in un futuro prossimo.

Secondo il piano d'azione nazionale finlandese per il miglioramento dell'infrastruttura della società dell'informazione, entro la fine del 2015 quasi tutti i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni finlandesi avranno accesso a servizi NGA con una velocità minima di *downstream* di 100 Mbps. A causa delle implicazioni economiche delle reti a banda larga, gli

operatori commerciali non sono disposti a investire nelle aree scarsamente popolate, sebbene la copertura della rete a banda larga possa offrire benefici proporzionalmente maggiori ai cittadini e alle imprese in tali aree rispetto alle aree urbane.

La Finlandia ha quindi messo a punto un regime di aiuti di Stato per estendere la copertura NGA a tali aree rurali scarsamente popolate. Il progetto è finanziato con fondi privati e pubblici, compresi i fondi europei. Gli aiuti sono concessi sotto forma di sovvenzioni dirette e l'intensità di aiuto (limitata al 66%) dipende dall'esito di una gara d'appalto.

Grazie a questo progetto la Finlandia sarà uno dei primi Stati membri a raggiungere quasi il 100% di copertura NGA in Europa entro il 2015 (95% sviluppo a livello commerciale e 5% con il contributo di aiuti di Stato), realizzando così l'obiettivo dell'Unione relativo alla diffusione della banda larga.

La Commissione ha analizzato la misura alla luce degli orientamenti relativi alla banda larga e ha concluso che l'aiuto era compatibile con il mercato interno.

7.4. Spesa in aiuti di Stato per le reti a banda larga

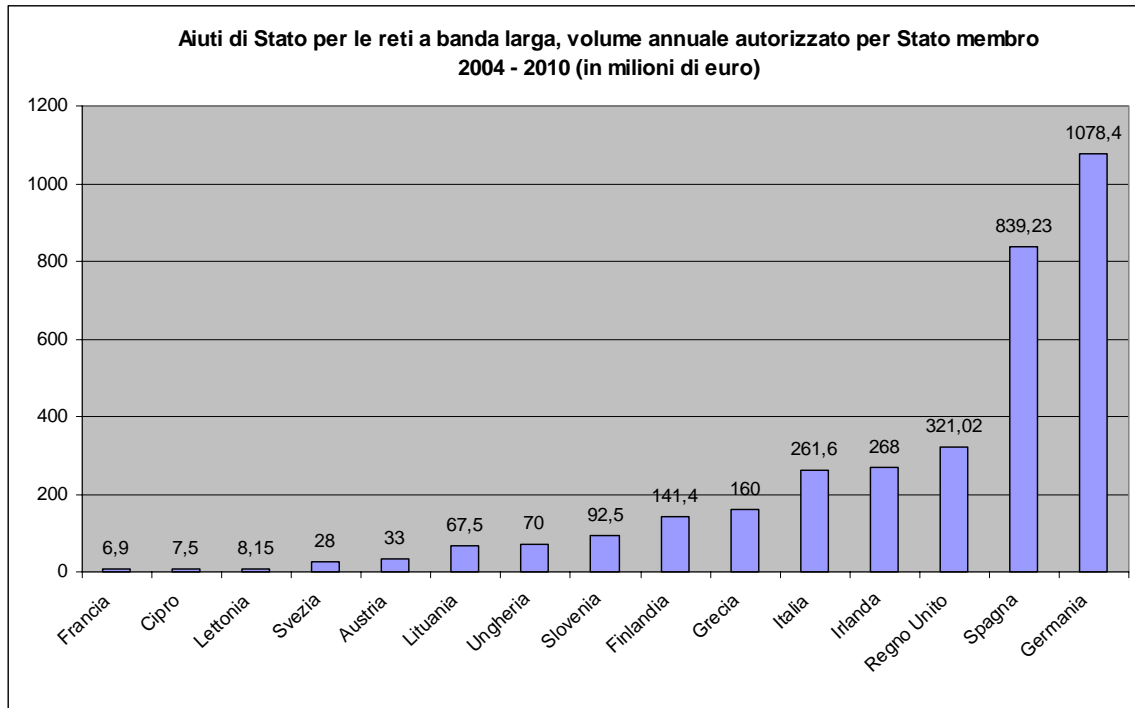
In passato gli aiuti di Stato a sostegno del settore della banda larga solitamente erano piccoli progetti locali proposti soltanto da alcuni Stati membri (per es. il Regno Unito o l'Italia).

Dal 2008 si osserva un costante aumento d'importanza del finanziamento pubblico, e gli aiuti di Stato per lo sviluppo della banda larga sono ora considerati parte integrante delle strategie nazionali in materia. Parallelamente a questa evoluzione, l'importo degli aiuti di Stato destinati allo sviluppo della banda larga è aumentato drasticamente rispetto alla media nel periodo 2004-2008. L'ammontare dei finanziamenti pubblici stanziati a favore di tale obiettivo dovrebbe aumentare ulteriormente⁶⁵.

La crescente importanza degli aiuti di Stato e dei fondi pubblici nel settore della banda larga è dovuta a due fattori principali. *In primo luogo*, sempre più Stati membri riconoscono l'importanza di un'ampia disponibilità di connessione a banda larga per il loro sviluppo socioeconomico. *In secondo luogo*, è in corso un cambiamento tecnologico dovuto alla diffusione delle reti NGA. Queste reti richiedono ingenti investimenti da parte degli operatori, perciò le aree in cui tali investimenti non vengono effettuati a livello commerciale sono più numerose rispetto alla situazione delle reti a banda larga di base. Le aree in cui è necessario un intervento pubblico sono pertanto più vaste e l'importo dei finanziamenti necessari a coprire un'area con una rete NGA è stimato a un livello notevolmente più elevato rispetto alle reti a banda larga di base.

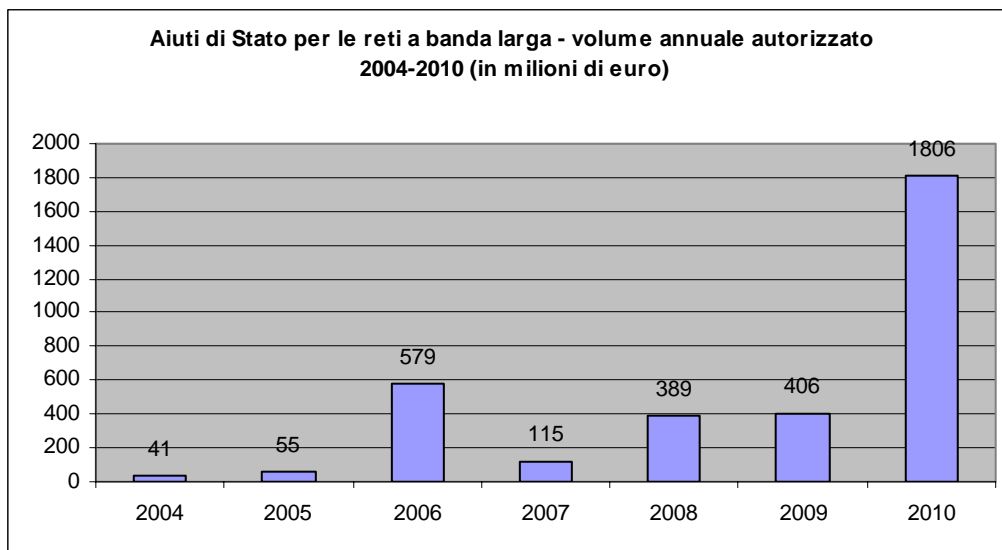
⁶⁵ Per esempio, secondo gli annunci degli Stati membri, alla fine del 2010 la Francia avrà speso 2 miliardi di euro, la Germania almeno 1 miliardo di euro, l'Italia 1,5 miliardi di euro e il Regno Unito circa 1 miliardo di euro, ecc. di fondi pubblici per promuovere lo sviluppo delle reti a banda larga nei rispettivi paesi.

Nel periodo 2004-2010 la Germania e la Spagna hanno raggiunto il volume più elevato di aiuti di Stato autorizzati per lo sviluppo di reti a banda larga⁶⁶.



La Commissione ha approvato aiuti per oltre 4 miliardi di euro ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato, principalmente destinati a estendere la copertura della banda larga in aree bianche o aree bianche NGA (circa il 69%), nelle quali nessun operatore aveva sufficienti incentivi di mercato per effettuare investimenti. Dato che le intensità di aiuto di norma si aggirano intorno al 50%, è ragionevole supporre che gli aiuti approvati abbiano generato investimenti complessivi di circa 8 miliardi di euro nelle reti a banda larga.

⁶⁶ La Francia sostiene lo sviluppo della banda larga con misure SIEG, che non configurano aiuti di Stato e quindi non sono prese in considerazione nelle statistiche di cui sopra. Nei paesi dell'UE-12 gli aiuti di Stato sono normalmente concessi nel quadro degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, e il grafico non tiene conto nemmeno di tali importi.



Oltre la metà dei regimi approvati ha riguardato aiuti di importo inferiore a 20 milioni di euro. Tuttavia, con l'applicazione di regimi quadro nazionali e il passaggio allo sviluppo di reti NGA, sempre più regimi di aiuti di Stato hanno una dotazione superiore a 100 milioni di euro⁶⁷. La Commissione incoraggia gli Stati membri a definire e notificare regimi quadro nazionali al fine di accelerare la realizzazione di progetti nel settore della banda larga.

Secondo le relazioni annuali per il periodo 2004-2009, gli Stati membri hanno già dato esecuzione a misure di aiuto pari a 368 milioni di euro sul volume degli aiuti di Stato approvati per le reti a banda larga. Circa il 60% di tale importo (226 milioni di euro) è stato erogato nel 2008 e 2009. Tre quarti degli aiuti complessivi sono stati concessi dal Regno Unito (159 milioni di euro) e dall'Irlanda (125 milioni di euro). L'ampia differenza tra il volume approvato (4 miliardi di euro) e gli aiuti comunicati dagli Stati membri è dovuta al fatto che la maggior parte degli aiuti di Stato è prevista per il 2010 e gli anni successivi.

⁶⁷ Cfr. per esempio [N 284/2005](#) – Metropolitan Area Network Broadband Program, Irlanda: 170 milioni di euro; [N 201/2006](#) – Ανάπτυξη ευρυζωνικής πρόσβασης σε υποεξπηρετούμενες περιοχές, Grecia: 160 milioni di euro; [N 157/2006](#) – South Yorkshire Digital Region Broadband Project, Regno Unito: 120 milioni di euro; [N 73/2008](#) – Subprograma Avanza Infraestructuras (medidas a, b y c) de la Acción Estratégica de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, Spagna: 180 milioni di euro; [N 115/2008](#) – Breitbandversorgung ländlicher Räume in Deutschland, Germania: 141 milioni di euro; [N 646/2009](#) – Banda larga nelle aree rurali. Progetto di intervento pubblico nell'ambito dei Programmi di Sviluppo rurale 2007-2013, Italia: 155 milioni di euro; [N 62/2010](#) Tuki nopeiden laajakaistayhteyksien rakentamiselle Suomen hajaasutusalueilla, Finlandia: 131 milioni di euro; [N 53/2010](#) – Rahmenregelung der Bundesregierung zur Bereitstellung von Leerrohren durch die öffentliche Hand zur Herstellung einer flächendeckenden Breitbandversorgung, Germania: 600 milioni di euro; [N 407/2009](#) – Fibra òptica en Catalunya (Xarxa Oberta), Spagna: 354 milioni di euro; e [N 304/2010](#) - Programa Avanza Nuevas Infraestructuras de Telecomunicaciones, Spagna: 150 milioni di euro.

Parallelamente agli aiuti di Stato e agli investimenti privati, lo sviluppo di reti a banda larga è sostenuto anche tramite altri strumenti. Per esempio, per il periodo di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, sono stati complessivamente stanziati 2,3 miliardi di euro per gli investimenti in infrastrutture a banda larga e 12,9 miliardi di euro per i servizi della società dell'informazione. Altri 360 milioni di euro sono stati utilizzati per finanziare le reti a banda larga attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, mentre la BEI ha investito 2,4 miliardi di euro in infrastrutture a banda larga nel 2009 e un importo complessivo di 12 miliardi di euro dal 2000.

7.5. Conclusioni sugli aiuti di Stato per le reti a banda larga

La strategia Europa 2020 ha sottolineato l'importanza della diffusione della banda larga per promuovere l'inclusione sociale e la competitività nell'Unione. Gli Stati membri stanno definendo i rispettivi programmi per conseguire gli obiettivi fissati nell'agenda digitale. L'uso efficace del finanziamento pubblico sembra necessario per permettere al maggior numero possibile di cittadini dell'Unione di avere accesso a Internet ad alta e ad altissima velocità affinché possano beneficiare dei vantaggi offerti da una società basata sulla conoscenza. D'altro canto, il finanziamento pubblico deve essere usato con prudenza sui mercati liberalizzati delle telecomunicazioni onde evitare l'effetto di escludere gli investimenti privati.

Gli orientamenti relativi alla banda larga hanno fornito un quadro di riferimento chiaro e prevedibile per gli aiuti di Stato in questo settore. In seguito alla loro adozione, la Commissione ha approvato un numero significativo di decisioni che consentono agli Stati membri di sostenere gli investimenti nelle aree in cui gli operatori di mercato sono poco propensi a investire a livello commerciale (per es. zone rurali o remote).

Oltre a istituire il quadro giuridico per la concessione di aiuti di Stato, gli orientamenti mirano non solo a promuovere gli investimenti in infrastrutture a banda larga, ma anche a garantire la concorrenza effettiva, contribuendo così ad aumentare al massimo il benessere dei consumatori in termini di prezzi più convenienti e maggiore offerta di servizi migliori.

8. AIUTI DI STATO A FAVORE DELL'OCCUPAZIONE E DELLA FORMAZIONE

8.1. Contesto politico

Un livello elevato di occupazione è individuato come elemento fondamentale per la sostenibilità del modello sociale e dei sistemi previdenziali europei e per preservare le finanze pubbliche pur sostenendo la crescita economica. Per questo motivo l'Unione europea ha indicato tra le priorità della strategia Europa 2020 la necessità di *promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione* e si è prefissa l'obiettivo ambizioso di raggiungere entro il 2020 un tasso di occupazione del 75% per le persone di età compresa tra 20 e 64 anni. L'iniziativa faro "Un'agenda per nuove competenze e per

l'occupazione"⁶⁸ individua quattro priorità fondamentali per rispondere a tale sfida: un migliore funzionamento dei mercati del lavoro, una forza lavoro più qualificata, in grado di contribuire e adeguarsi al cambiamento tecnologico grazie a nuovi modelli di organizzazione del lavoro, una maggiore qualità del lavoro e migliori condizioni di lavoro, e politiche più incisive per promuovere la creazione di posti di lavoro e la domanda di lavoro. Sebbene la responsabilità rimanga principalmente degli Stati membri, per conseguire tale obiettivo è necessario mettere in comune tutti gli sforzi e gli strumenti. L'iniziativa propone 13 azioni concrete, con misure di accompagnamento e preparatorie, per coordinare le politiche relative a tali quattro priorità.

Poiché disporre di una *forza lavoro qualificata è essenziale per sviluppare un'economia competitiva, sostenibile e innovativa, conformemente agli obiettivi della strategia Europa 2020*⁶⁹, la strategia presta particolare attenzione all'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro⁷⁰. L'iniziativa *“Youth on the Move”* si propone di migliorare l'istruzione, la mobilità e le prospettive di lavoro dei giovani. L'iniziativa prevede azioni intese ad aiutare gli Stati membri a modernizzare i sistemi di istruzione e formazione per fornire ai giovani le competenze di cui hanno bisogno per avere successo sugli odierni mercati del lavoro e definisce un quadro di riferimento politico europeo per l'occupazione giovanile.

Spetta agli Stati membri definire e attuare le politiche per conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020, sulla base degli orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione adottati dal Consiglio⁷¹. Una componente delle strategie nazionali è il sostegno pubblico nelle sue diverse forme. La spesa pubblica complessiva in misure per il mercato del lavoro nel 2008 è ammontata a circa 57 miliardi di euro⁷². Di questo importo complessivo, circa 22 miliardi sono serviti a sostenere misure a favore della formazione. Altri 24 miliardi di euro sono stati spesi per i servizi del mercato del lavoro⁷³, per finanziare sistemi e strutture che offrono servizi ai disoccupati.

La maggior parte di tali misure pubbliche è rivolta a singoli individui oppure si applica a tutti i lavoratori, per esempio una riduzione generale delle imposte sul lavoro e dei costi

⁶⁸ Comunicazione della Commissione “Un’agenda per nuove competenze e per l’occupazione”, [COM\(2010\) 682 definitivo](#).

⁶⁹ Cfr. l’iniziativa “Un’agenda per nuove competenze e per l’occupazione”, pag. 2.

⁷⁰ La strategia Europa 2020 ha fissato un obiettivo in termini di livello di istruzione che affronti il problema dell’abbandono scolastico riducendone il tasso dall’attuale 15% al 10% e aumentando la quota della popolazione di età compresa fra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori dal 31% ad almeno il 40% nel 2020.

⁷¹ Decisione del Consiglio, del 21 ottobre 2010, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione, [GU L 308 del 24.11.2010](#), pagg. 46-51.

⁷² Fonte: Eurostat. Le misure per il mercato del lavoro comprendono le misure di attivazione per i disoccupati e altri gruppi di destinatari, tra cui la formazione, la rotazione e la condivisione di posti di lavoro, gli incentivi all’occupazione, l’occupazione assistita e il reinserimento, la creazione diretta di posti di lavoro e gli incentivi all’avviamento. La cifra è rimasta stabile durante gli ultimi anni.

⁷³ I servizi del mercato del lavoro comprendono tutti i servizi e le attività del servizio pubblico di collocamento insieme e qualsiasi altro servizio finanziato con fondi pubblici per coloro che cercano lavoro.

sociali⁷⁴, misure per fornire servizi di orientamento e consulenza, assistenza generale e formazione per i disoccupati o programmi di formazione che si applicano indistintamente a tutti i datori di lavoro in un particolare Stato membro. Questi tipi di misure non conferiscono un vantaggio ad alcune imprese e quindi non costituiscono aiuti di Stato.

Tuttavia, a causa del funzionamento imperfetto dei mercati del lavoro, gli aiuti di Stato in alcuni casi possono essere uno strumento efficace, per esempio per sostenere l'assunzione di lavoratori disabili o altre categorie di lavoratori che hanno difficoltà a trovare impiego ai salari attuali. I datori di lavoro tendono a *percepire* alcune caratteristiche quali la disabilità, la disoccupazione di lunga durata o la mancanza di un'istruzione di base come *segnali* di minore produttività. Gli aiuti di Stato sotto forma di integrazioni salariali possono aiutare tali lavoratori a trovare lavoro o conservare l'impiego coprendo i sovraccosti derivanti da una minore produttività vera o percepita.

Nonostante i loro effetti positivi, gli aiuti all'occupazione comportano un rischio di distorsione della concorrenza. Senza controlli rigorosi e limiti adeguati, gli aiuti all'occupazione possono avere effetti pregiudizievoli che annullano il loro effetto immediato sulla creazione di posti di lavoro. Se gli aiuti sono usati per proteggere le imprese esposte alla concorrenza transfrontaliera, possono avere l'effetto di ritardare gli adeguamenti necessari per assicurare la competitività dell'industria europea.

Per quanto riguarda la formazione, senza un intervento pubblico, l'offerta di corsi di istruzione e formazione sarebbe di gran lunga inferiore al livello socialmente auspicabile. Una carenza di investimenti nella formazione può verificarsi per diversi motivi: un'avversione al rischio da parte delle imprese, vincoli finanziari, il timore che i dipendenti cambino lavoro prima che l'impresa abbia recuperato l'investimento, eccetera. Migliori conoscenze e competenze generano vantaggi per la società maggiori di quelli che un singolo (o un datore di lavoro) più qualificato possa acquisire in termini di reddito più elevato: il beneficio di tutti è maggiore del beneficio del singolo. La formazione contribuisce inoltre alla coesione sociale riducendo l'ineguaglianza di base e la distanza sociale tra i singoli, con un impatto positivo sui risultati economici. Per affrontare le carenze del mercato connesse alla formazione è necessario un sostegno finanziario, insieme ad altre iniziative pubbliche.

Concedendo aiuti alla formazione ad alcune imprese, le autorità pubbliche si fanno carico di parte dei costi di formazione sostenuti dalle imprese stesse e conferiscono un vantaggio finanziario che migliora la loro posizione concorrenziale. Gli aiuti di Stato a favore della formazione devono quindi essere ben definiti per ovviare alle carenze del mercato dovute alla scarsità di investimenti nella formazione e garantire che, entro tali limiti, la distorsione della concorrenza sia ridotta al minimo.

⁷⁴ Cfr. per esempio la misura francese “Dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprises” ([N 454/2002](#)), relativa a sovvenzioni che coprono parte dei costi del lavoro, o la misura spagnola “Incentivos para la contratación de trabajadores excedentes del sector” ([N 53/2009](#)) relativa a riduzioni dei costi previdenziali.

8.2. Norme in materia di aiuti di Stato a favore dell'occupazione e della formazione

La maggior parte delle norme in materia di aiuti di Stato a favore dell'occupazione e della formazione sono contenute nel RGEC. Per le misure di aiuto individuali che comportano importi cospicui continua a essere necessaria la notifica preventiva. Nel 2009 la Commissione ha adottato due documenti di orientamento⁷⁵ che descrivono i criteri applicabili per la valutazione della compatibilità delle misure di aiuto notificate a favore dei lavoratori svantaggiati e disabili e della formazione.

Il riquadro sotto riportato riepiloga le principali possibilità di concedere aiuti all'occupazione e alla formazione previste dalle attuali disposizioni in materia di aiuti di Stato.

Norme in materia di aiuti di Stato a favore dell'occupazione

Le norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato a favore dell'occupazione prevedono un pacchetto di misure alle quali si può fare ricorso per sostenere la creazione di posti di lavoro e l'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili.

Il RGEC comprende gli aiuti concessi per l'assunzione di lavoratori svantaggiati sotto forma di integrazioni salariali, gli aiuti all'occupazione di lavoratori disabili sotto forma di integrazioni salariali e gli aiuti intesi a coprire i sovraccosti connessi all'occupazione di lavoratori disabili. Tuttavia, per gli aiuti individuali che superano una determinata soglia, è richiesta la notifica individuale. Tale soglia è fissata a 5 milioni di euro l'anno per ciascuna impresa per l'assunzione di lavoratori svantaggiati e a 10 milioni di euro l'anno per ciascuna impresa per l'occupazione di lavoratori disabili.

Altri tipi di aiuti all'occupazione non sono vietati, ma sono soggetti all'obbligo di notifica preventiva alla Commissione.

Norme in materia di aiuti di Stato a favore della formazione

Le norme dell'Unione contemplano tutte le forme di sostegno pubblico alla formazione che favoriscono una o più imprese o settori riducendo i costi che normalmente dovrebbero sostenere quando vogliono che i loro dipendenti acquisiscano nuove competenze. Si applicano agli aiuti alla formazione fornita sia dalle imprese stesse sia da centri di formazione pubblici o privati.

La formazione prevista dal RGEC può essere di due tipi: la formazione specifica, che riguarda prevalentemente la posizione attuale o futura occupata dal dipendente, e la formazione generale, che fornisce qualifiche ampiamente trasferibili ad altre imprese o settori di occupazione. Il rischio di effetti di distorsione della concorrenza è maggiore nel primo caso rispetto al secondo.

⁷⁵ Comunicazione della Commissione – Criteri per l'analisi della compatibilità degli aiuti di Stato a favore dei lavoratori svantaggiati e disabili soggetti a soglia di notifica individuale, [GU C 188 dell'11.8.2009, pag. 6](#), e comunicazione della Commissione – Criteri per l'analisi della compatibilità di aiuti di Stato alla formazione soggetti a notifica individuale, [GU C 188 dell'11.8.2009, pag. 1](#).

Alla luce degli svantaggi particolari e dei costi relativamente più elevati che le PMI devono sostenere quando investono nella formazione, il RGEC ammette maggiori intensità di aiuto per questo tipo di imprese.

Tuttavia, le singole misure di aiuto che prevedono importi cospicui possono comportare un rischio maggiore di distorsione della concorrenza. Tali misure sono soggette all'obbligo di notifica preventiva al fine di valutare se gli effetti positivi superano quelli negativi. Per i progetti di aiuti alla formazione il RGEC fissa la soglia di notifica a 2 milioni di euro.

8.3. Decisioni relative agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione e della formazione ed esempi di casi

Nel periodo 2004-2010 la Commissione ha adottato 32 decisioni finali su misure a favore dell'occupazione, dichiarando 25 misure compatibili con le norme in materia di aiuti di Stato e constatando l'assenza di elementi di aiuto in altre cinque misure⁷⁶. La grande maggioranza delle decisioni (94%) riguarda regimi. Quasi due terzi degli aiuti di Stato sono stati concessi da Francia (5), Germania (4), Danimarca (3), Italia (3), Spagna (3) e Svezia (2).

Durante lo stesso periodo, ha adottato 34 decisioni sugli aiuti di Stato alla formazione (26 misure approvate, quattro decisioni di non aiuto e quattro decisioni negative). Degli aiuti di Stato approvati, sei riguardano regimi, 12 misure *ad hoc* e otto applicazioni individuali di regimi.

Il numero assai modesto di misure approvate dalla Commissione a favore della formazione e dell'occupazione è dovuto al fatto che gli Stati membri hanno introdotto la grande maggioranza delle misure a norma dei regolamenti di esenzione per categoria⁷⁷.

Nel periodo 2004-2010 gli Stati membri hanno dato esecuzione a 1 005 misure oggetto di esenzione per categoria⁷⁸. Di queste, 147 sono misure introdotte a norma del regolamento di esenzione per categoria relativo all'occupazione⁷⁹, 420 misure adottate a norma del regolamento di esenzione per categoria relativo alla formazione⁸⁰ e 438 misure istituite a norma del RGEC.

Quasi il 70% delle misure introdotte a norma del regolamento di esenzione per categoria relativo all'occupazione è stato istituito da cinque Stati membri: Polonia (31), Italia e Spagna (20 misure ciascuna), Ungheria (19) e Germania (13). Per quanto riguarda le

⁷⁶ Sono inoltre state adottate due decisioni negative.

⁷⁷ RGEC e precedenti regolamenti di esenzione per categoria relativi all'occupazione e alla formazione.

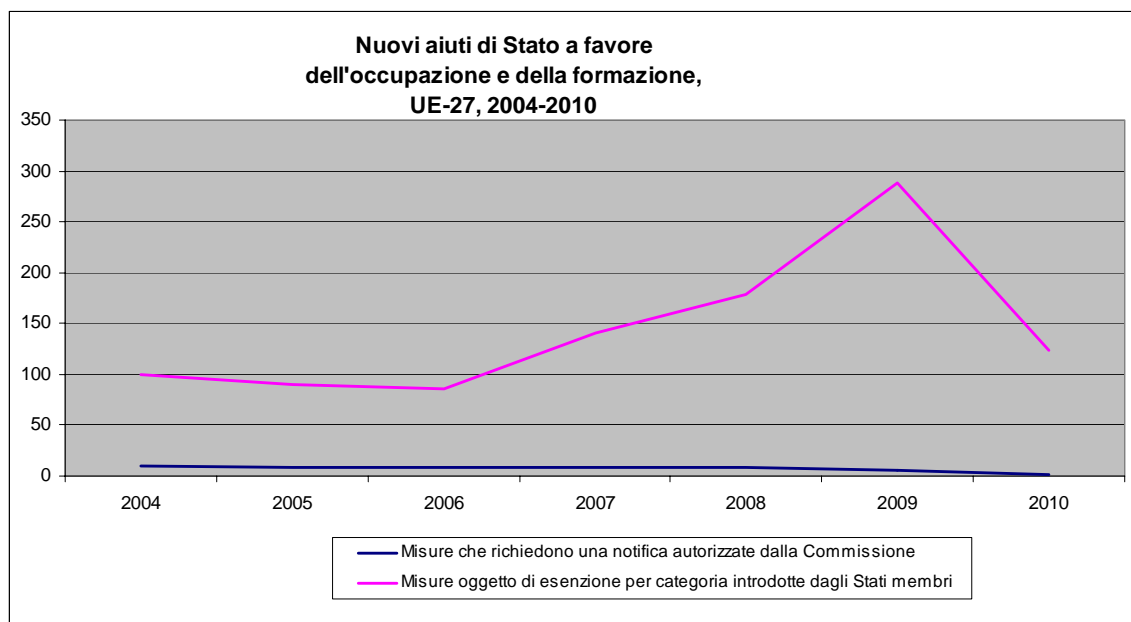
⁷⁸ Di cui 288 introdotte nel 2009 e 124 nel 2010.

⁷⁹ Regolamento (CE) n. 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, [GU L 337 del 13.12.2002](#), pagg. 3-14 (in vigore prima dell'adozione del RGEC).

⁸⁰ Regolamento (CE) n. 68/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti destinati alla formazione, [GU L 10 del 13.1.2001](#), pagg. 20-29 (in vigore prima dell'adozione del RGEC).

misure a favore della formazione, l'Italia (96), il Belgio (69), il Regno Unito (62), la Germania (56) e la Spagna (29) hanno dato esecuzione a circa il 74% delle misure adottate a norma del regolamento di esenzione per categoria relativo alla formazione. Infine, quasi la metà delle misure adottate a norma del RGEC è stata introdotta dall'Italia (120) e dalla Germania (105).

Tra gli obiettivi del RGEC, il numero più elevato di misure ha riguardato la formazione specifica (articolo 38, paragrafo 1, RGEC; 342 misure) e/o la formazione generale (articolo 38, paragrafo 2; 229). Per quanto riguarda gli aiuti all'occupazione, la distribuzione delle misure è stata la seguente: aiuti per l'assunzione di lavoratori svantaggiati sotto forma di integrazioni salariali (articolo 40 RGEC; 75), aiuti per l'occupazione di lavoratori disabili sotto forma di integrazioni salariali (articolo 41 RGEC; 66) e aiuti intesi a compensare i sovraccosti connessi all'occupazione dei lavoratori disabili (articolo 42 RGEC; 50).



Il riquadro sotto riportato descrive due esempi di aiuti di Stato finalizzati a sostenere l'occupazione e la formazione cui hanno dato esecuzione il Belgio e la Francia. In entrambi i casi le misure sono state definite in conformità delle disposizioni del RGEC e pertanto non è stato necessario notificarle alla Commissione prima della loro attuazione.

Aiuti oggetto di esenzione di categoria per l'inserimento professionale di persone disabili (Belgio, X 29/2008)

Nel 2008 il governo regionale fiammingo ha attuato una misura intesa a promuovere l'occupazione dei lavoratori disabili in conformità degli articoli 41 e 42 del RGEC. Nel quadro del regime, sono concessi aiuti ai datori di lavoro che assumono persone disabili, nonché ai lavoratori autonomi disabili.

Gli aiuti sono erogati sotto forma di sovvenzioni dirette intese a compensare i costi salariali dei dipendenti disabili (inclusi i contributi sociali). Gli aiuti partono dal 40% dei costi salariali totali e vengono ridotti nel tempo fino a raggiungere il 20% dal quinto anno dall'assunzione. Il regime consente inoltre allo Stato membro di compensare i sovraccosti derivanti dall'occupazione di persone disabili, quali i costi supplementari di trasporto, adeguamento del luogo di lavoro, acquisto di strumenti e indumenti di lavoro, particolari esigenze di formazione. Sono previste disposizioni specifiche per l'occupazione di persone con disturbi della vista e/o dell'udito.

Secondo le autorità fiamminghe, la dotazione annuale del regime è fissata a 59,3 milioni di euro.

Regime di aiuti alla formazione (Francia, X 64/2008)

Nel 2008 la Francia ha attuato un regime di formazione basato sulle disposizioni del RGEC. La misura è intesa a offrire corsi di formazione generale e specifica ai lavoratori dipendenti di tutti i settori. Secondo le norme previste dal RGEC, l'intensità massima di aiuto è pari al 60% dei costi ammissibili per la formazione generale e al 25% per la formazione specifica. Per compensare le maggiori difficoltà finanziarie delle PMI, il RGEC prevede intensità di aiuto più elevate per tali imprese (maggiorazione del 20% per entrambi i tipi di formazione).

L'aiuto può essere concesso sotto forma di sovvenzione, prestito, garanzia, contributo in conto interessi o anticipo rimborsabile. La dotazione annuale è di circa 60 milioni di euro e 3 milioni di euro per le garanzie. Ulteriori finanziamenti (intorno a 25 milioni di euro) sono forniti dai fondi strutturali per il periodo 2007-2013.

Nel 2009 oltre il 40% degli aiuti complessivi a favore della formazione in Francia è stato concesso nell'ambito di questo regime.

8.4. Spesa in aiuti di Stato a favore della formazione e dell'occupazione

Come già osservato, la strategia Europa 2020 mira a promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione verso il traguardo del 75%. Gli aiuti di Stato sono uno degli strumenti a disposizione per conseguire tale obiettivo. In genere sono usati quando altre misure non sono in grado di correggere appieno il funzionamento imperfetto del mercato del lavoro. Nella pratica, svolgono un ruolo particolarmente importante facilitando l'inserimento professionale dei lavoratori ritenuti meno produttivi (i giovani, le persone prive di qualifiche, i disabili, eccetera).

Gli aiuti di Stato a favore della formazione e dell'occupazione erogati nel 2009 ammontano complessivamente a circa 3,4 miliardi di euro (0,03% del PIL dell'UE-27), 2,4 miliardi di euro (0,02% del PIL) dei quali destinati all'occupazione. In termini relativi, circa il 6% degli aiuti all'industria e ai servizi è stato concesso a favore dell'occupazione e della formazione.

La quota più elevata di aiuti alla formazione e all'occupazione rispetto agli aiuti di Stato complessivi concessi all'industria e ai servizi si osserva in Danimarca e in Polonia. Sei Stati membri (Bulgaria, Germania, Grecia, Paesi Bassi, Romania e Svezia) hanno concesso meno dell'1% a favore di questi obiettivi, mentre il Lussemburgo non ha fatto alcun ricorso agli aiuti di Stato per la formazione e l'occupazione.

Tre Stati membri rappresentano l'84% degli aiuti concessi nel 2009 a favore dell'occupazione: Danimarca (1,2 miliardi di euro, 51%), Polonia (0,6 miliardi di euro, 26%) e Italia (0,2 miliardi di euro, 8,7%). L'Italia è uno dei tre Stati membri che insieme hanno concesso la metà degli aiuti alla formazione (Italia: 21%, Germania: 16% e Spagna: 13%).

Oltre la metà degli aiuti destinati alla formazione e all'occupazione (55%, 1,8 miliardi di euro) è stata concessa nell'ambito di misure oggetto di esenzione per categoria. La quota di tali misure è stata notevolmente superiore per gli aiuti alla formazione (88%) rispetto agli aiuti all'occupazione (41%). Le misure a norma del RGEC ammontano a circa 1,2 miliardi di euro, di cui 625 milioni per l'occupazione di lavoratori disabili sotto forma di integrazioni salariali (articolo 41 RGEC), 28 milioni di euro per compensare i sovraccosti connessi all'occupazione di lavoratori disabili a (articolo 42 RGEC) e 52 milioni di euro per l'assunzione di lavoratori svantaggiati sotto forma di integrazioni salariali (articolo 40 RGEC). Per quanto riguarda gli aiuti alla formazione, gli importi sono i seguenti: 438 milioni di euro per gli aiuti alla formazione generale (articolo 38, paragrafo 2, RGEC) e 99 milioni di euro per gli aiuti alla formazione specifica (articolo 38, paragrafo 1, RGEC).

L'analisi dei dati relativi agli aiuti all'occupazione rivela che circa l'80% dell'importo complessivo è stato concesso nel quadro di soli tre regimi: un regime danese a sostegno dell'inserimento professionale di persone affette da gravi problemi fisici e psicologici⁸¹ e un regime polacco e uno italiano che offrono aiuti per l'occupazione di persone disabili⁸². Gli aiuti alla formazione sono meno concentrati. I tre regimi di maggiore entità (uno polacco, uno italiano e uno francese) rappresentano circa il 20% degli aiuti complessivi alla formazione⁸³. Confrontando i due periodi consecutivi 2004-2006 e 2007-2009, si può osservare che gli aiuti alla formazione in generale si sono attestati allo stesso livello sia in termini nominali (intorno a 0,8 miliardi di euro l'anno) sia in termini relativi (1,5% degli aiuti complessivi all'industria e ai servizi). Per contro, gli aiuti di Stato all'occupazione sono diminuiti da 3,1 miliardi di euro l'anno nel primo periodo a 2,7 miliardi di euro nel secondo. Anche la quota degli aiuti all'occupazione rispetto agli aiuti complessivi all'industria e ai servizi è scesa dello 0,9% (da 5,9% a 5,0%).

Quasi tutti gli aiuti a favore dell'occupazione e della formazione in Europa sono concessi nel quadro di regimi. Tra il 2004 e il 2009 (periodo durante il quale sono stati erogati 17,5 miliardi di euro in aiuti alla formazione e 4,8 miliardi di euro in aiuti all'occupazione), gli aiuti individuali *ad hoc* hanno rappresentato circa l'1% degli aiuti complessivi. Per quanto riguarda gli strumenti di aiuto, gli Stati membri hanno fatto

⁸¹ “Mesures sociales dans le secteur du travail” ([NN 10/2002](#)).

⁸² “Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych” ([X 306/2009](#)) e “Credito d'imposta per le nuove assunzioni nelle aree svantaggiate” ([XE 12/2008](#)).

⁸³ “Refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników” ([X 134/2010](#)), “Aide aux entreprises pour la réalisation d'un programme de formation” ([XT 1/2002](#)) e “Engagements de développement de la Formation (EDDF)” ([N 753/1999](#)).

ricorso alle sovvenzioni dirette (83% degli aiuti complessivi) e alle esenzioni fiscali (17%).

8.5. Conclusioni sugli aiuti di Stato a favore dell'occupazione e della formazione

Il ruolo degli aiuti di Stato nel promuovere la creazione di posti di lavoro e la formazione di lavoratori qualificati è piuttosto limitato. La maggior parte delle misure di sostegno pubblico non rientra nel campo di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato; esse costituiscono misure generali in quanto sono aperte a tutte le imprese di tutti i settori e le autorità che le applicano non godono di alcuna discrezionalità. Tuttavia la Commissione riconosce che l'intervento dello Stato è giustificato quando risponde alle carenze del mercato.

Gran parte delle norme che disciplinano gli aiuti di Stato a favore dell'occupazione e della formazione è contenuta nel RGEC, e ciò facilita la rapida attuazione delle misure con oneri amministrativi ridotti. Infatti oltre la metà degli aiuti a favore di questi obiettivi è stata concessa nell'ambito di misure oggetto di esenzione per categoria. Sussistono però importanti differenze: mentre la grande maggioranza degli aiuti alla formazione è stata concessa nell'ambito di misure oggetto di esenzione per categoria (88%), tali misure rappresentano meno della metà degli aiuti complessivi a favore dell'occupazione (41%).

Gli aiuti all'occupazione sono perlopiù concentrati in tre Stati membri e principalmente rivolti ai lavoratori disabili. Gli aiuti alla formazione sono meglio distribuiti e riguardano principalmente la formazione generale.

Nonostante l'ambito di applicazione limitato nel quadro delle attuali norme in materia di aiuti di Stato, la Commissione ha sempre adottato un atteggiamento favorevole nei riguardi degli aiuti all'occupazione, soprattutto se intesi ad aiutare i lavoratori svantaggiati e disabili a trovare lavoro o a rimanere in attività coprendo i sovraccosti derivanti dalla loro minore produttività percepita o reale. La Commissione in genere considera favorevolmente anche gli aiuti alla formazione. Quando le carenze del mercato determinano un livello di formazione inferiore a quello ottimale, gli Stati membri sono dunque incoraggiati a integrare i rispettivi piani nazionali a favore dell'occupazione e della formazione con aiuti di Stato ben mirati. Il controllo degli aiuti di Stato continuerà ad assicurare che gli effetti di distorsione della concorrenza derivanti da tali interventi siano ridotti al minimo.

9. CONCLUSIONE

La politica di controllo degli aiuti di Stato è un importante strumento che può contribuire alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 sostenendo iniziative intelligenti, sostenibili e inclusive di interesse comune. Gli aiuti di Stato possono correggere le carenze del mercato, migliorando così il funzionamento dei mercati e rafforzando la competitività europea. Il controllo degli aiuti di Stato è diventato un pilastro essenziale del mercato interno, che garantisce alle imprese la possibilità di competere a parità di condizioni e fornisce salvaguardie contro una corsa alle sovvenzioni da parte degli Stati membri.

Gli Stati membri sono invitati a usare una grande varietà di misure per conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020, tra cui quadri normativi e misure di carattere generale, per esempio in campo fiscale. Gli aiuti di Stato sono soltanto uno strumento complementare e, aspetto fondamentale, devono essere ben mirati per rispondere a esigenze o priorità specifiche. Di conseguenza la Commissione intende assicurare che gli aiuti di Stato perseguano chiari obiettivi di interesse comune, non provochino distorsioni della concorrenza e non incidano sugli scambi fra gli Stati membri in misura contraria al comune interesse.

È altresì importante sottolineare che l'importo degli aiuti non è una misura della loro efficacia. Nel contesto della crisi e tenuto conto dei vincoli di bilancio presenti negli Stati membri, l'obiettivo di erogare aiuti meno numerosi e più mirati continua a rivestire la massima importanza. Inoltre, per promuovere la competitività occorre rispondere alle carenze del mercato, non sostituire le forze di mercato con la spesa pubblica.

In particolare, gli aiuti di Stato destinati alla RSI possono essere uno strumento efficace per incentivare ulteriori investimenti privati nella RSI al fine di conseguire l'obiettivo di spendere il 3% del PIL dell'Unione per la RSI entro il 2020.

Le norme in materia di aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente possono offrire agli Stati membri ampie possibilità di incoraggiare industrie pulite ed economie rispettose dell'ambiente, contribuendo così a *“un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse”*.

Aiuti di Stato ben mirati possono inoltre contribuire ad attenuare le difficoltà finanziarie specifiche delle PMI, sostenendone la costituzione, la crescita e lo sviluppo. A tal fine gli Stati membri possono fare pieno ricorso alle possibilità offerte dal RGEC per le PMI, che consentono di accelerare l'esecuzione degli aiuti di Stato e di ridurre i costi amministrativi.

Del pari, esistono varie possibilità di rafforzare l'occupabilità di alcune categorie di lavoratori concedendo aiuti alla formazione, incoraggiando la creazione di posti di lavoro e/o promuovendo l'inserimento professionale dei lavoratori svantaggiati e disabili. Sebbene gli aiuti di Stato svolgano un ruolo relativamente limitato in questo settore, il loro impiego in risposta a carenze del mercato chiaramente identificate può contribuire a realizzare gli obiettivi dell'iniziativa faro *“Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro”*.

Gli aiuti di Stato svolgono un ruolo importante anche nello sviluppo delle reti a banda larga. L'uso efficace del finanziamento pubblico può contribuire a portare l'accesso a Internet ad alta velocità al maggior numero possibile di cittadini dell'Unione affinché possano beneficiare dei vantaggi offerti da una società basata sulla conoscenza. Tuttavia gli aiuti devono essere utilizzati con prudenza sui mercati liberalizzati delle telecomunicazioni onde evitare l'effetto di esclusione degli investimenti privati.

Infine, promuovendo la coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione, gli aiuti di Stato a finalità regionale contribuiscono al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. In questo senso, gli aiuti di Stato a finalità regionale si differenziano da

altre forme di aiuti, in quanto mirano principalmente a correggere uno squilibrio nella coesione, anziché rispondere soltanto alle carenze del mercato. L'importanza di questo obiettivo è evidente e trova espressione nel volume degli aiuti destinati allo sviluppo regionale, al quale si ascrive la quota più elevata degli aiuti complessivi all'industria e ai servizi.

Poiché la maggior parte delle norme in materia di aiuti di Stato è stata riesaminata nel contesto della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, in generale esse sono state adattate e orientate a rispondere alle nuove sfide descritte nella strategia Europa 2020. Potrebbe essere necessario introdurre ulteriori adeguamenti in occasione della prossima revisione di alcuni orientamenti e discipline. Nel caso degli orientamenti relativi al capitale di rischio, sono già state introdotte alcune modifiche.

Le grandi disparità presenti tra gli Stati membri evidenziano le diverse strategie politiche, tuttavia l'obiettivo di erogare "aiuti meno numerosi e più mirati" rimane valido per tutti i paesi. Nel contesto della crisi e degli attuali vincoli di bilancio, è necessario tenere sotto controllo la spesa pubblica, garantendo al tempo stesso l'efficacia dei provvedimenti e la parità di condizioni per le imprese.