



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento per le Politiche Europee
Ufficio per il coordinamento in materia di aiuti di Stato

POSIZIONE DELLE AUTORITÀ ITALIANE
RELATIVA ALLA

CONSULTAZIONE PUBBLICA

Sulle proposte di Orientamenti sugli aiuti di Stato a finalità regionale

ROMA, 30/09/2020

PREMESSA

In data 23 luglio 2020, la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica sul **progetto di orientamenti UE riveduti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale** (in seguito nel testo: RAG) da applicare a partire dal 1° gennaio 2022, con scadenza 30 settembre 2020.

Il progetto di orientamenti riveduti tiene conto dei risultati preliminari del fitness check, che dimostrano che, in generale, gli attuali orientamenti hanno funzionato bene. Al tempo stesso, la Commissione propone una serie di adeguamenti mirati per semplificare le procedure e tenere conto dell'esperienza acquisita con l'applicazione delle norme vigenti.

Inoltre, il progetto di orientamenti incorpora le nuove priorità politiche del Green Deal europeo e delle strategie industriale e digitale europee.

In risposta alla consultazione della Commissione, si trasmettono di seguito le osservazioni delle autorità italiane. Tali osservazioni sono state definite a seguito del coordinamento di tutte le autorità nazionali, centrali e regionali, coinvolte ed interessate, tenendo conto dei contributi delle autorità stesse.

OSSERVAZIONI PRELIMINARI

L'Italia conferma che gli Orientamenti 2014-2020, prorogati fino al 31.12.2021, costituiscono, in linea generale, idonea base giuridica per proseguire anche per il prossimo periodo 2022-2027.

Tuttavia, alcune modifiche sono necessarie per adattare il quadro normativo a specifiche necessità emerse dalla situazione economica e sociale attuale, aggravata dalla pandemia del covid-19, nonché per semplificare e chiarire alcune norme.

Le proposte che seguono sono giustificate dalla esigenza di agevolare lo sviluppo delle regioni sulla base dei bisogni emersi dall'attuale contesto socio-economico, pur nei limiti che, come da TFUE, non vengano alterate le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

Infine, si anticipa che un'attenzione specifica deve essere garantita al tema del rischio di delocalizzazione.

ESCLUSIONE INDUSTRIA SIDERURGICA

La proposta di RAG conferma l'esclusione degli investimenti all'industria siderurgica dal campo di applicazione degli aiuti a finalità regionale.

Detta esclusione viene motivata dal fatto che si tratterebbe di un settore caratterizzato da sovraccapacità.

Al riguardo, le autorità italiane ritengono che l'industria siderurgica costituisce uno dei settori chiave per l'economia europea, sia in termini

di rilancio del mercato interno sia in termini di competitività internazionale.

Per l'Italia, l'esclusione dell'industria siderurgica dal campo di applicazione degli orientamenti a finalità regionale limiterebbe le possibilità di intervento sulle attività produttive delle acciaierie ex-ILVA di Taranto, su cui si concentreranno gli interventi del Fondo per la transizione giusta (*Just Transition Fund* – JTF), previsto nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e da attuare attraverso gli strumenti della politica di coesione. L'area di Taranto è stata, infatti, individuata nella proposta della Commissione europea (Allegato D al *Country report* sull'Italia, febbraio 2020) come una delle due aree italiane verso cui indirizzare le risorse del Fondo.

Ove si confermasse l'esclusione del settore siderurgico dagli orientamenti in parola, la possibilità di intervento nell'area di Taranto sarebbe possibile sulla base della disciplina degli aiuti a finalità ambientale-energetica. Ciò varrebbe anche nel caso di interventi di transizione verso tecnologie più efficienti dal punto di vista ambientale o di mitigazione degli effetti inquinanti degli altoforni ancora attivi, che appaiono motivate dalle stesse ragioni con cui la Commissione europea motiva l'esclusione del settore siderurgico.

Tenuto conto della regolamentazione in via di definizione relativa al Fondo per una transizione giusta, occorre, tuttavia, sottolineare i seguenti aspetti: (i) la bozza di regolamento recante la disciplina del JTF, pur escludendo il sostegno alle lavorazioni basate sui combustibili fossili, considera ammissibili gli investimenti produttivi nei settori elencati dalla Direttiva che istituisce il sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra (Direttiva 2003/87/EC, Allegato I), in cui è ricompreso il settore dell'acciaio, a condizione che tali investimenti siano necessari per la realizzazione dei piani territoriali per la transizione giusta¹; (ii) la medesima proposta di regolamento segnala, in diversi punti, l'opportunità che il sostegno alle imprese sia conforme alle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato di cui agli articoli 107 e 108 TFUE e, in particolare, che il sostegno agli investimenti produttivi effettuati da

¹ Proposta di regolamento che istituisce il Fondo per una transizione giusta (versione approvata dal Coreper II il 24 giugno 2020), art. 4:” (...)The JTF may also support investments to achieve the reduction of greenhouse gas emissions from activities listed in Annex I to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council provided that such investments have been approved as part of the territorial just transition plan based on the information required under point (i) of Article 7(2). Such investments shall only be eligible where they are necessary for the implementation of the territorial just transition plan”. Sullo stesso punto il considerando (10) “As regards transforming sectors with high greenhouse gas emission levels, support should promote new activities through the deployment of new technologies, new processes or products, leading to significant emission reduction, in line with the EU 2030 climate objectives and EU climate neutrality by 2050 while maintaining and enhancing employment and avoiding environmental degradation.

imprese diverse dalle PMI sia limitato alle imprese site in regioni designate come regioni assistite ai fini dell'articolo 107, paragrafo 3, lettere a) e c), TFUE; (iii) nella proposta di orientamenti a finalità regionale si prevede che si possa assegnare lo status di "zone c non predefinite" ai territori facenti parte dei piani per la transizione giusta, senza bisogno di fornire un'ulteriore giustificazione, in quanto l'inserimento del territorio nel piano è prova dell'esistenza di un cambiamento strutturale.

Considerati gli aspetti sopra richiamati e stante la necessità, da un lato, di armonizzare le due regolamentazioni in via di definizione (regolamento JTF e RAG) e, dall'altro, di massimizzare l'utilizzo degli strumenti a disposizione per gli interventi sui territori oggetto di processi di transizione, con la possibilità di utilizzare in queste aree sia regimi di aiuto di tipo settoriale, sia quelli a finalità regionale, **sembra opportuno proporre, nell'ambito dei futuri orientamenti a finalità regionale, una deroga rispetto all'esclusione dell'industria siderurgica. In particolare, tale deroga, analogamente a quanto previsto regolamento relativo al *Just Transition Fund*, sarebbe rivolta a considerare ammissibili gli aiuti a finalità regionale per investimenti inclusi nell'Allegato I della Direttiva 2003/87/EC del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo scambio di quote di emissioni di gas ad effetto serra, volti a favorire la transizione verso tecnologie più efficienti dal punto di vista ambientale, a condizione che tali investimenti siano inseriti nei piani territoriali per la transizione giusta e che non siano rivolti ad espandere la capacità produttiva dell'impresa.**

Tale conclusione appare, peraltro, coerente con la novità introdotta dalla proposta di orientamenti per quanto concerne la procedura che viene seguita dalla Commissione nella valutazione della compatibilità degli aiuti agli investimenti con il mercato interno, in cui è elemento di valutazione il fatto che il progetto contribuisca alla transizione verso un'economia verde (punto 55).

E' fondamentale, quindi, poter creare sinergie e poter utilizzare tutte le possibili categorie di sostegno finanziario, ivi inclusi gli aiuti a finalità regionale.

Pertanto, si chiede alla Commissione di ammettere una deroga per le produzioni di cui all'allegato I della Direttiva ETS che rientrano nei piani per la Transizione giusta (JTF).

Proposta di emendamento: "*Regional aid to the steel sector will not be considered compatible with the internal market, unless it is granted to support investments from activities listed in Annex I to Directive*

2003/87/EC of the European Parliament and of the Council, aimed at achieving the reduction of greenhouse gas emissions, provided that such investments have been approved as part of a territorial just transition plan and are not aimed at expanding the productive capacity of an existing establishment.

INVESTIMENTI ALLE GRANDI IMPRESE nelle zone c)

Con riferimento al sostegno a grandi imprese in zone c), la proposta della Commissione elimina una delle possibilità previste dalle attuali RAG ovvero la possibilità di finanziare investimenti volti alla diversificazione di stabilimenti esistenti attraverso nuove innovazioni nei processi.

Detta eliminazione è motivata dalla verifica effettuata dalla Commissione che detta possibilità è stata poco utilizzata nell'attuale periodo e, quindi, di scarsa utilità ed interesse.

In considerazione della situazione economica e sociale che si è creata, rispetto a quella al momento dell'adozione delle attuali RAG, le autorità italiane ritengono che, quanto meno, bisognerebbe mantenere la possibilità di finanziare investimenti volti alla diversificazione di stabilimenti esistenti attraverso nuove innovazioni nei processi e, quindi, bisognerebbe reintrodurla nel testo di RAG post-2021.

Infatti tale modifica, di segno restrittivo rispetto ai vigenti orientamenti, appare potenzialmente critica, poiché si ritiene che il sostegno di tali tipologie di investimenti delle grandi imprese possa contribuire a ridurre il divario economico e concorrere alla ripresa economica di specifiche aree territoriali.

Sotto tale profilo si evidenzia, peraltro, che nella proposta di regolamento che istituisce il Fondo per una transizione giusta (JTF), è prevista la possibilità nei settori in trasformazione con alti livelli di emissione di gas a effetto serra, di promuovere attività nuove tramite la messa in opera di tecnologie nuove e di processi o prodotti nuovi. Tali interventi, (anche su impianti esistenti) potranno essere effettuati da grandi imprese nelle regioni designate come regioni assistite ai fini dell'articolo 107, paragrafo 3, lettere a) e c), del TFUE a condizione che tali investimenti siano stati approvati quali elementi di uno specifico Piano territoriale. Sarebbe pertanto opportuno che il draft in commento tenga conto delle possibilità previste dal regolamento JTF, in relazione all'ammissibilità di programmi di diversificazione basati su innovazioni di processo attuate da grandi imprese nelle zone assistite ex art. 107.3.c).

La possibilità prevista dalle attuali RAG potrebbe costituire una utile possibilità per conseguire, inter alia, gli obiettivi di adeguamento ambientale in linea con il Green new deal.

Pertanto, si chiede alla Commissione di reinserire nel testo di RAG la possibilità di finanziare investimenti volti alla diversificazione di stabilimenti esistenti attraverso nuove innovazioni nei processi.

Inoltre, si chiede alla Commissione di riflettere sulla possibilità di ampliare e sfruttare al massimo le potenzialità di sviluppo delle zone c) rispetto alle possibilità di agevolare gli investimenti iniziali da parte delle grandi imprese senza necessariamente richiedere che l'investimento sia diretto ad una nuova attività economica, anche modulando le intensità di aiuto nel senso di prevedere intensità di aiuto inferiori rispetto a quelle ammesse nel caso di nuova attività economica.

AIUTI AL FUNZIONAMENTO nelle zone c)

Con riferimento al sostegno al finanziamento, attualmente escluso per le zone c), si ritiene che in

Detta eliminazione è motivata dalla verifica effettuata dalla Commissione che detta possibilità è stata poco utilizzata nell'attuale periodo e, quindi, di scarsa utilità ed interesse.

Nella proposta di RAG, in continuità con le attuali norme, tali aiuti sono considerati compatibili se sono destinati a ridurre alcune difficoltà specifiche incontrate dalle PMI nelle zone a), o a compensare i costi aggiuntivi per svolgere un'attività economica nelle regioni ultra-periferiche o a prevenire o ridurre lo spopolamento nelle zone a bassissima densità demografica.

Si ritiene, tuttavia, che tali aiuti potrebbero costituire una forma di supporto per il tessuto imprenditoriale, anche in considerazione della grave crisi economica dovuta al diffondersi della pandemia da COVID 19.

Si potrebbe, pertanto, valutare di proporre un'estensione di tali tipologie di aiuti anche alle aree c).

Pertanto, si chiede alla Commissione di estendere la possibilità di aiuti al funzionamento alle PMI anche nelle zone c).

Inoltre si chiede alla Commissione di voler modificare il testo delle RAG come proposto nell'allegato I.

VALUTAZIONE DEI GRANDI REGIMI

La sezione 6 prevede specifiche disposizioni in **materia di valutazione** (cfr. punti da 146 a 152). In particolare è prevista una valutazione *ex post*, obbligatoria per i regimi di aiuto con ingenti dotazioni di bilancio, che presentano caratteristiche innovative o quando siano ipotizzabili significativi cambiamenti tecnologici, regolamentari o di mercato e, in ogni caso, per i regimi le cui dotazioni di bilancio o le cui spese contabilizzate che riguardano gli aiuti di Stato superano i 150 milioni di EUR in un dato anno o 750 milioni di EUR se si considera tutta la durata del regime. È prevista la presentazione di un piano di valutazione conforme ai principi metodologici comuni forniti dalla Commissione nel *Common methodology for State aid evaluation*. Sulla base di tale piano di valutazione, la Commissione provvederà a consentire l'eventuale prolungamento del regime.

Al riguardo si evidenzia che risulterebbe opportuna una più articolata definizione delle disposizioni di cui al paragrafo 147 del draft, nello specifico laddove si prevede che saranno oggetto di valutazione obbligatoria anche i regimi *"che presentano caratteristiche innovative o quando siano ipotizzabili significativi cambiamenti tecnologici, regolamentari o di mercato"* (definizione dei vigenti orientamenti, par. 144), al fine di chiarirne l'ambito oggettivo e dare certezza delle casistiche di effettiva emergenza dell'obbligo introdotto.

Parimenti auspicabile è chiarire, o meglio ancora eliminare, la previsione del paragrafo 149 che prevede che il piano di valutazione debba *"fornire indicazioni circa l'incidenza della misura sulla concorrenza e sugli scambi"*. Difatti, le esperienze di valutazione consolidate nell'ambito del regolamento GBER sulla base delle linee guida comunitarie del 2014 hanno ad oggetto principalmente la valutazione di impatto sui beneficiari; una valutazione di impatto sulla concorrenza presupporrebbe l'applicazione di metodologie differenti.

La valutazione della misura di aiuto deve focalizzarsi sul rispetto e conseguimento delle finalità della misura di aiuto stessa.

Infine, appare auspicabile prevedere una differente scadenza per la valutazione finale del regime di cui al paragrafo 152, dal momento che una valutazione finale a nove mesi dalla scadenza del regime non può considerare nella loro interezza gli effetti degli aiuti concessi, che maturano e sono rilevabili nelle annualità successive alla fruizione delle agevolazioni. Sarebbe opportuno prevedere la presentazione di un documento di valutazione a nove mesi dalla scadenza del regime unicamente nei casi di proroga dello stesso, prevedendo invece una scadenza successiva alla scadenza del regime per l'effettiva valutazione finale che sia maggiormente coerente con esercizi di valutazione contro-fattuale.

Pertanto, si chiede alla Commissione di prevedere una tempistica differenziata. Inoltre si chiede che la valutazione della misura di aiuto si focalizzi sul rispetto e conseguimento delle finalità della misura di aiuto stessa e, di conseguenza, si chiede di eliminare la valutazione sull'incidenza della misura sulla concorrenza e sugli scambi.

SPESE AMMISSIBILI

Con riferimento alle spese ammissibili, (punto 25): i costi ammissibili presenti negli orientamenti sottoposti a consultazione sono:

- a) i costi per gli investimenti materiali e immateriali oppure
- b) i costi salariali o
- c) una combinazione di a) e b) purché l'importo cumulato non superi l'importo più elevato tra i due"

Si evidenzia come detta disposizione sia risultata penalizzante in particolare per le piccole imprese.

Si ritiene, pertanto, necessario intervenire nella disposizione di cui alla lettera c) del punto 25 degli orientamenti, eliminando la condizione "purché l'importo cumulato non superi l'importo più elevato tra i due") per evitare tale effetto penalizzante anche nel caso di aiuti notificati.

Pertanto, si chiede alla Commissione di eliminare nella lett. c) del punto 25 degli orientamenti "*purché l'importo cumulato non superi l'importo più elevato tra i due*".

DELOCALIZZAZIONE

Le disposizioni in tema di delocalizzazione sono mantenute nella proposta di RAG della Commissione.

Le autorità italiane confermano che il tema della delocalizzazione rappresenta una questione di estrema importanza per la tenuta del mercato interno europeo.

Tuttavia, le disposizioni sono essenzialmente volte ad impedire che specifici aiuti a finalità regionale possano causare delocalizzazioni.

Si chiede alla Commissione di riflettere su possibili ulteriori disposizioni che possano, anche indirettamente, prevenire le delocalizzazioni e rafforzare la protezione contro il rischio di delocalizzazioni.

Inoltre, atteso il contesto di acclarata mancanza di *level playing field* nella competitività su scala globale, si chiede alla Commissione di valutare la possibilità di estendere il divieto di delocalizzazione anche ai casi di delocalizzazioni extra-UE.

CARTA DEGLI AIUTI A FINALITÀ REGIONALE

Si riporta in Allegato II, la posizione delle autorità italiane sulla Carta degli aiuti a finalità regionale e sui relativi criteri per la zonizzazione.

Le autorità italiane si riservano di trasmettere ulteriori osservazioni.

2.1. Scope of regional aid

16 Regional aid aimed at reducing the current expenses of an undertaking constitutes operating aid. Operating aid may be considered compatible if it aims to reduce certain specific difficulties faced by **undertakings SMEs** in particularly disadvantaged areas falling within the scope of Article 107(3)(a) of the Treaty, **or by SMEs in particularly disadvantaged areas falling within the scope of Article 107 (3) (c)**, either to compensate for additional costs to pursue an economic activity in outermost regions or to prevent or reduce depopulation in very sparsely populated areas.

5.1. Contribution to a common objective

61 Operating aid schemes will promote the development of disadvantaged areas only if the challenges that these areas face are clearly identified in advance. The obstacles to attracting or maintaining economic activity **and safeguard employment levels** may be so severe or permanent that investment aid alone is not sufficient to allow the development of those areas.

62 As regards aid to reduce certain specific difficulties faced by **undertakings SMEs** in ‘a’ areas, the Member States concerned must demonstrate the existence and importance of those specific difficulties and must demonstrate that an operating aid scheme is needed as those specific difficulties cannot be overcome with investment aid.

63 As regards operating aid to compensate certain additional costs in the outermost regions, the permanent handicaps which severely restrain the development of the outermost regions are set out in Article 349 of the Treaty and include remoteness, insularity, small size, difficult topography and climate, and economic dependence on a few products. The Member State concerned must however identify the specific additional costs related to these permanent handicaps that the operating aid scheme is intended to compensate.

64 As regards operating aid to prevent or reduce depopulation in very sparsely populated areas, the Member State concerned must demonstrate the risk of depopulation of the relevant area in the absence of the operating aid.

5.4. Incentive effect

92 For operating aid schemes, the incentive effect of the aid will be considered to be present if it is likely that, in the absence of aid, the level of economic activity **or employment** in the area or region concerned would be significantly reduced due to the problems that the aid is intended to address.

93 The Commission will therefore consider that the operating aid induces additional economic activity in the areas or regions concerned, if the Member State has demonstrated the existence and substantial nature of those problems in the area concerned (see paragraphs 61 to 64).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE

**POSIZIONE DELLE AUTORITÀ ITALIANE
RELATIVA ALLA CONSULTAZIONE PUBBLICA**

Carta degli aiuti a finalità regionale

(progetto di comunicazione CE in tema di RAG, Sezione 7)

1. Premessa

Come noto, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettere a) e c) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Commissione può considerare compatibili con il mercato interno gli aiuti di Stato a finalità regionale, che sono destinati a favorire lo sviluppo economico sostenibile di determinate zone svantaggiate all'interno dell'Unione europea.

Nel 2019, la Commissione europea ha avviato una valutazione della disciplina in materia, al fine di valutare se le disposizioni vigenti e, in particolare, gli orientamenti sugli aiuti a finalità regionale fossero ancora adeguati allo scopo, anche alla luce delle nuove strategie europee in tema di digitale e di *Green Deal*.

I risultati preliminari della valutazione hanno evidenziato il corretto funzionamento degli attuali orientamenti, anche con riguardo alle metodologie e ai criteri per la definizione della Carta aiuti a finalità regionale.

In risposta alla consultazione della Commissione, si trasmettono di seguito le osservazioni sul progetto di orientamenti, elaborate a seguito del coordinamento delle autorità nazionali, centrali e regionali, interessate e che tengono conto di contributi pervenuti da parte delle medesime autorità.

2. Osservazioni

Il progetto di orientamenti non introduce modifiche rispetto alle disposizioni vigenti che disciplinano la definizione della Carta aiuti a finalità regionale, in vigore fino al 31 dicembre 2021, se non per l'aggiornamento dei dati statistici di riferimento.

Al riguardo, le Autorità italiane ritengono in larga parte condivisibile la proposta di mantenere gli attuali criteri per l'individuazione delle zone che soddisfano i requisiti di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettere a) e c), del TFUE.

Si chiede, tuttavia, di considerare i seguenti correttivi:

- la definizione di aree contigue (punto 176) che prevede, ai fini della definizione di un gruppo di gruppo di zone LAU2 contigue, la presenza di un confine amministrativo, potrebbe non consentire di considerare aree interessanti sotto il profilo del potenziale di sviluppo economico. **Si propone, quindi, di modificare la nozione di aree contigue enunciata, ammettendo anche gruppi di zone LAU2 che mostrino un nesso economico funzionale.**

Proposed amendment

176. For the purpose of applying the criteria set out in paragraph 175, the notion of contiguous areas refers to whole local administrative unit 2 (LAU 2)⁷⁵ areas or to a group of whole LAU 2 areas⁷⁶. A group of LAU 2 areas will be considered to form a contiguous area if each of those areas in the group **shows a functional linkage** ~~shares an administrative border~~ with another area in the group.

- per il calcolo degli indicatori alla base dei criteri di selezione delle aree ricadenti nelle “zone c non predefinite, si **chiede di consentire l’utilizzo degli ultimi dati statistici disponibili alla data della notifica della Carta, rilasciati dagli Uffici Nazionali di Statistica, incluso il dato relativo al Pil pro-capite**, in analogia con quanto già previsto per il tasso di disoccupazione (Cfr. nota a piè pagina n.70). Tale modifica consentirebbe di tener conto dell’evoluzione più recente della situazione economica delle regioni e delle aree assistite. A tal fine, la nota a piè pagina n. 64 del progetto di Orientamenti andrebbe modificata come di seguito.

- “The data cover the period 2016-2018. ~~In all subsequent references to GDP per capita in relation to EU 27 average, data are based on the average of Eurostat regional data for 2016-2018~~