

**POSIZIONE DELLO STATO ITALIANO**

**CONCERNENTE**

**IL**

***“PIANO D’AZIONE NEL SETTORE  
DEGLI AIUTI DI STATO”***

**(settembre 2005)**

## ***Introduzione***

La Commissione europea (CE) ha di recente elaborato e pubblicato (15 luglio 2005) un documento di consultazione sugli Aiuti di Stato (AS), denominato *Piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato (PAAS)*, che contiene le linee direttrici di riforma degli AS.

Il PAAS è un documento di consultazione e come tale aperto alle osservazioni, alle proposte ed ai contributi - che possono, in ipotesi, anche essere di segno diverso fra loro - che si vengono a formare nell'ambito dei vari Stati membri e che siano inviati alla CE, i quali, per quanto consta dalla lettura dei punti 2 e 3 del PAAS, possono far capo anche a diverse "parti interessate" e non devono necessariamente essere considerati rappresentativi della posizione ufficiale degli Stati membri.

L'opzione accolta con il presente documento, tuttavia, è di segno diverso, in quanto il medesimo rappresenta la posizione dello Stato italiano in materia di aiuti di Stato.

Pertanto, si inviano alla CE le analisi, le osservazioni e le proposte provenienti dalle amministrazioni pubbliche nazionali e locali, che - a seguito dell'azione di coordinamento svolta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento delle politiche comunitarie) - sono state fatte proprie dallo Stato italiano.

In proposito, è altresì opportuno chiarire che, considerata la necessità di rispettare il termine per l'invio alla CE dei contributi sul PAAS (15 settembre 2005), e considerato, altresì, che in tale lasso di tempo era compresa anche la pausa estiva, il presente documento non contiene un'analisi definitiva ed esaustiva di tutti i singoli punti del PAAS, in relazione ai quali, pertanto, ci si riserva la possibilità di inviare eventuali ulteriori osservazioni, ad integrazione di quelle esposte nel presente documento, che potranno essere rappresentate in sede di riunione multilaterale o in sede di Comitato consultivo.

Con riguardo agli argomenti oggetto del PAAS, sembra opportuno, prima di procedere ad un'analisi dei singoli punti, fare alcune considerazioni preliminari, che possono aiutare nella comprensione di quanto sarà detto in seguito.

Sotto il profilo metodologico, si fa presente, innanzi tutto, che, in relazione ad alcune tematiche che sono già state oggetto di consultazione in passato, si ribadisce la posizione a suo tempo espressa dallo Stato italiano, che nel presente documento viene solo richiamata, in relazione a specifici punti del PAAS.

Inoltre, si rileva che, in relazione a specifici *items*, come ad esempio quello degli aiuti a finalità regionale, l'orientamento della Commissione, cui si riferivano le posizioni nazionali a suo tempo espresse, era di tenore nettamente differente da quello che, sui medesimi argomenti, oggi caratterizza i documenti più recenti elaborati dalla CE medesima<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> I documenti cui si fa riferimento sono, in particolare, quelli in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, e quelli sui Servizi di interesse economico generale.

Il contenuto delle Guidelines sugli AS a finalità regionale differisce da quello delle versioni precedenti, sulle quali già vi era stato un confronto con gli Stati membri e la decisione in materia di SIEG risulta adottata nel mese di luglio 2005, quando la fase di consultazione sul PAAS era ancora in corso ed a ridosso della pausa estiva.

In relazione a detti documenti, pertanto, si osserva che essi:

- a. non sembrano rappresentativi delle pregresse consultazioni con gli Stati membri;
- b. anticipano, in maniera inattesa, la fine della fase di consultazione sul PAAS (15 settembre), in tal modo lasciando emergere forti dubbi sul significato che la Commissione attribuisce ai contributi degli Stati membri relativi al PAAS stesso.

Pertanto, attesa la complessità degli argomenti trattati e l'elevato contenuto di dettaglio delle posizioni assunte dalla CE, ci si riserva di comunicare successivamente commenti e proposte significative - che tengano in debito conto tutte le modifiche apportate dalla CE *medio tempore*.

Nel merito, lo Stato italiano sostiene il complessivo impianto del PAAS, dalla stessa Commissione sintetizzato nella formula "*Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati*", e condivide pienamente il principio della riduzione e del contestuale riorientamento degli AS, con le specificazioni che di volta in volta saranno fatte in ordine ai singoli punti del PAAS medesimo.

#### STRUTTURA DEL PRESENTE DOCUMENTO.

I commenti, le osservazioni e le proposte che si inviano sono preceduti dai paragrafi del PAAS cui esse si riferiscono (racchiusi nei riquadri).

Le parti evidenziate in grassetto-corsivo rappresentano le proposte dello Stato italiano.

Il documento, quindi, si compone come segue:

Paragrafo del PAAS cui si riferisce il commento qui di seguito esposto.

Considerazioni analitiche e riflessioni relative al paragrafo del PAAS riportato nel riquadro precedente.

*Commenti maggiormente rilevanti o proposte dello Stato italiano, relativi ai temi contenuti nel paragrafo del PAAS sopra riportato.*

Nella prima pagina, per comodità di lettura, è riportato il sommario del PAAS.

## Sommario del PAAS

	Introduzione
I	Una politica degli aiuti di Stato al passo con i tempi nel quadro della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione
I.1	La ragion d'essere della politica degli aiuti di Stato: perché l'Unione europea ha bisogno di una politica degli aiuti di Stato?
I.2	Nuove sfide per la politica comunitaria degli aiuti di Stato
I.3	Come affrontare le nuove sfide?
II	Concentrarsi sulle priorità fondamentali
II.1	Puntare sull'innovazione e sulle attività di R&S per rafforzare la società della conoscenza
II.2	Creare un contesto migliore per le imprese e stimolare lo spirito imprenditoriale
II.3	Investire nel capitale umano
II.4	Servizi di interesse economico generale di elevata qualità
II.5	Una migliore definizione delle priorità grazie alla semplificazione e al consolidamento normativo
II.6	Una politica mirata degli aiuti regionali
II.7	Incoraggiare un futuro ecologicamente sostenibile
II.8	Creare infrastrutture moderne dei trasporti, dell'energia e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione
III	Modernizzare le prassi e le procedure nel settore degli aiuti di Stato
III.1	Una <i>governance</i> migliore: ripartire le responsabilità con gli Stati membri
III.2	Meno burocrazia e applicazione e controllo più mirati
III.3	Adeguare le norme procedurali all'Unione europea allargata
III.4	Ampio riesame dei rimanenti atti
III.5	Applicazione e valutazione delle nuove prassi in futuro

1. Sfide specifiche impongono **in questo momento un'ampia riforma della politica degli aiuti di Stato**. È giunto il momento per la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri e con le parti interessate, di dare slancio alle riforme per far sì che le norme in materia di aiuti di Stato possano dare un migliore contributo alla crescita duratura, alla competitività, alla coesione sociale e regionale e alla tutela dell'ambiente.

2. Il presente piano di azione è un **documento di consultazione**: esso delinea un itinerario indicativo di riforma degli aiuti di Stato per il periodo 2005/2009, che la Commissione realizzerà in stretta collaborazione con gli Stati membri e con tutte le parti interessate.

E' particolarmente condiviso l'obiettivo ultimo, che ne costituisce anche il principio ispiratore, della riforma della disciplina in materia di aiuti di Stato, individuato nella realizzazione delle condizioni che favoriscano la crescita duratura, la competitività, la coesione sociale e regionale e la tutela dell'ambiente degli Stati membri.

In proposito, si ritiene che potrà essere notevolmente proficuo l'approccio metodologico proposto dalla Commissione, teso a procedere alla riforma della politica in materia di aiuti di Stato in collaborazione con gli Stati membri, oltre che con le parti interessate, al fine di avviare un percorso di modifica che risponda al requisito della trasparenza, più volte richiamato in altri punti del PAAS, che faciliti anche una sempre maggiore linearità e chiarezza delle *policies* in materia di aiuti di Stato, il cui orientamento non è sempre del tutto evidente, attesa la variegata complessità della situazione economica e del mondo delle imprese in cui versa ciascun Paese dell'Unione europea.

Con specifico riferimento al calendario dell'annunciata riforma delle disciplina in materia di aiuti di Stato, è emerso, sia fra le amministrazioni regionali, che fra quelle centrali, un notevole favore per la conclusione delle modifiche della disciplina degli AS entro la fine del 2006, come peraltro già risulta voler fare la CE, in relazione alle principali norme sostanziali (cfr. tabella 1 del PAAS).

Una maggior coerenza temporale fra l'entrata in vigore della riforma degli aiuti di Stato e l'inizio della nuova fase di programmazione dei fondi strutturali (prevista a partire dal 2007):

a. garantisce alle amministrazioni una maggiore e documentata conoscenza delle risorse complessivamente utilizzabili sul territorio, con una conseguente migliore pianificazione degli investimenti;

b. evita che le medesime amministrazioni debbano, da un lato, procedere a riforme sostanziali dei regimi di aiuto e, dall'altro, rivedere in corso d'opera i relativi documenti programmatici.

Inoltre, l'anticipazione alla fine del 2006 di tutte le modifiche previste dal PAAS, comprese quelle che secondo la tabella 1 potrebbero trovare attuazione anche dopo il 2006, consentirebbe agli operatori pubblici e privati di avere una più chiara e definitiva visione d'insieme del quadro generale delle regole in materia di aiuti di Stato.

***Si suggerisce, pertanto, di prendere in considerazione la proposta di anticipare l'entrata in vigore dell'intera riforma degli AS a partire dal 2007, in concomitanza con l'avvio operativo del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali UE.***

5. Sin dalla firma del trattato di Roma nel 1957 la politica degli aiuti di Stato è stata un elemento integrante della politica della concorrenza: la Commissione europea ha il compito di impedire che gli aiuti concessi dagli Stati membri falsino indebitamente la concorrenza.

6. Alla base della **politica della concorrenza** vi è l'idea che l'economia di mercato offre la garanzia migliore per accrescere il tenore di vita dei cittadini nella UE, uno dei principali obiettivi del trattato UE. Il regolare funzionamento dei mercati è condizione essenziale per fornire ai consumatori i prodotti che desiderano, a prezzi contenuti. La concorrenza è inoltre indispensabile per accrescere la competitività dell'economia europea, in quanto consente di creare un contesto in cui le imprese efficienti e innovative vengano debitamente ricompensate.

L'orientamento di fondo della riforma della disciplina degli aiuti di Stato esposto nel PAAS, consistente, da un lato, nella riduzione del loro volume e, dall'altro, nel loro riorientamento, cioè nella loro più razionale ed efficace allocazione, è pienamente condivisibile ed in esso si inscrivono le riflessioni e le proposte presenti nel presente documento.

Con riguardo al principio generale della concorrenza, si ritiene che esso, in quanto motore della competitività e della crescita, vada costantemente salvaguardato, avendo riguardo, peraltro, anche a talune peculiarità dell'attuale contesto economico (sempre più globale), nel quale, a fronte dei fenomeni di delocalizzazione produttiva legati alla riduzione dei costi di produzione, vi sono anche fenomeni di depauperamento del tessuto produttivo tradizionale, al quale può porsi rimedio con politiche che incentivino l'innovazione.

Pertanto, in relazione al riorientamento degli AS, acquista maggiore importanza l'elaborazione di criteri alla luce dei quali orientare le relative *policies*, atteso che è sulla base di detti criteri che sarà possibile una migliore e più precisa valutazione circa gli effetti distorsivi degli AS rispetto agli scambi ed alla concorrenza.

In proposito, si condivide l'idea che l'individuazione di situazioni di fallimento del mercato rappresenti il principale strumento per la valutazione della compatibilità degli AS, sempre che essi intervengano esattamente su quei fattori che rendono il mercato inefficiente. Diversamente, ove gli AS incidano su fattori diversi da quelli che sono responsabili del fallimento di mercato o qualora, pur correggendo gli squilibri del mercato, siano di entità sproporzionata, essi vanno ritenuti distorsivi.

D'altro canto, occorre anche tener conto della circostanza che gli effetti di distorsione degli AS non possono essere considerati sempre uguali, atteso che, in determinate situazioni di mercato aperto, la sussistenza di taluni meccanismi di esternalità indiretta a favore dei non beneficiari dell'AS attutisce gli effetti distorsivi, pur sempre presenti.

***Conclusivamente, dunque, il duplice criterio di giudizio che sembra doversi adottare per un equilibrato approccio alla revisione della disciplina degli AS, da un lato, va ravvisato nella effettiva idoneità dell'AS a rimediare alle situazioni di fallimento di mercato, e, dall'altro, va individuato anche nella necessità di tener conto di tutte le esternalità positive che l'AS produce nei confronti dei soggetti che non sono destinatari del sussidio pubblico.***

7. Il controllo degli aiuti di Stato risponde alla necessità di **garantire condizioni di parità** per tutte le imprese operanti nel mercato unico europeo, a prescindere dallo Stato membro in cui hanno sede. Un particolare motivo di preoccupazione sono gli aiuti di Stato che forniscono vantaggi selettivi ingiustificati ad alcune imprese, impedendo alle forze di mercato di premiare le imprese più competitive ovvero ritardandone l'azione in tal senso, e riducendo quindi la competitività europea nel suo complesso. Ciò può anche portare ad una concentrazione di potere di mercato nelle mani di alcune imprese, ad esempio perché le imprese che non beneficiano degli aiuti (ad esempio le imprese straniere) sono costrette a ridurre la loro presenza sul mercato o perché gli aiuti di Stato vengono utilizzati per erigere barriere all'entrata. Per i consumatori queste distorsioni della concorrenza possono tradursi in aumenti di prezzi, prodotti di qualità inferiore, minore innovazione.

Dal punto di vista della concorrenza, la garanzia di condizioni di parità per tutte le imprese comunitarie, indipendentemente dallo Stato membro di sede, è presupposto fondamentale per un'economia di mercato sana, che possa stimolare la competitività e premiare l'efficienza delle imprese migliori, con evidenti vantaggi per i consumatori, che possono quindi scegliere prodotti di qualità migliore o di prezzo più vantaggioso.

Al riguardo, rinviandosi agli specifici punti del PAAS, si rammenta che, se il prezzo è un dato immediatamente conoscibile dai consumatori, per la qualità, invece, non è così.

Infatti, in talune peculiari situazioni, determinati beni o servizi presentano delle caratteristiche che non sono facilmente conoscibili *ex ante*: rispetto ad essi il consumatore è costretto ad effettuare le proprie valutazioni sulla base di informazioni di cui non ha il controllo e che spesso (ma non sempre) può verificare solo *ex post*.

Il giudizio circa l'acquisto, quindi, è fondato solo su valutazioni parziali, che non comprendono quelle qualitative. In tali ipotesi, quindi, il mercato - inteso come la platea di consumatori "medi" potenzialmente interessati a quella determinata tipologia di beni - non è in grado di fungere da meccanismo premiante/incentivante delle imprese più efficienti, in quanto ci si trova in una ipotesi di fallimento del mercato (asimmetria informativa), che, nel caso che si prende in considerazione, dipende dalla particolare natura dei beni di cui trattasi<sup>2</sup>.

***Inoltre, sempre avendosi riguardo alle condizioni di parità fra imprese, sembra opportuno tener conto di taluni fenomeni che determinate pratiche ingenerano (es.: concorrenza sleale), al fine di coordinare la disciplina già dettata per i medesimi fenomeni con quella sugli AS.***

---

2 Sul punto, si veda meglio quanto esposto con riferimento alla problematica dei SIEG.

In questa sede basti ricordare la distinzione fra *search goods* ed *experience goods*: i primi sono quei beni rispetto ai quali il consumatore è in grado di osservarne le caratteristiche rilevanti prima della decisione di acquistarli, mentre i secondi sono quei beni caratterizzati dal fatto che il consumatore medio riesce a coglierne le caratteristiche solo dopo averli consumati (es.: sanità), che evidenziano fallimenti di mercato.

Il consumatore, quindi, acquista gli *experience goods* senza riuscire a fare una completa valutazione di utilità e/o di convenienza *ex ante*: in questi casi, pertanto, il mercato non funziona correttamente e la concorrenza è alterata da fattori che non dipendono dalla scelta, che si assume razionale, del consumatore, la quale quindi, non risulta premiante della effettiva competitività delle imprese più efficienti.

Sebbene gli *experience goods* ricadano prevalentemente nel settore pubblico e sono più spesso configurati come servizi, va comunque tenuto in considerazione che fra essi vi sono anche beni di mercato con particolari caratteristiche (valutabili, appunto, solo *ex post*), quali, ad esempio, i beni ad alto contenuto tecnologico.

8. Occorre inoltre rendersi conto che **gli aiuti di Stato hanno un costo** e che non costituiscono una soluzione miracolosa che consenta di risolvere all'istante tutti i problemi. In fin dei conti, sono i contribuenti che devono finanziarli, e non vanno dimenticati i relativi costi di opportunità. La concessione di aiuti alle imprese significa minori finanziamenti per altri settori di intervento. Le risorse statali sono limitate, tuttavia esse sono necessarie per molti compiti essenziali, come l'istruzione, la sanità, la sicurezza nazionale, la protezione sociale, ecc. È necessario quindi che gli Stati membri compiano scelte trasparenti e fissino priorità.

9. L'articolo 87 del **trattato CE** vieta, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Il trattato ha assegnato alla Commissione il compito di controllare le misure di aiuto degli Stati membri, sia le misure proposte che quelle già in vigore, per verificare che non falsino la concorrenza intracomunitaria e gli scambi in misura contraria al comune interesse. Tra i suoi compiti rientra anche quello di garantire condizioni di parità tra tutti gli Stati membri, a prescindere dal diverso livello di risorse e dalle diverse tradizioni in materia di intervento dello Stato sui mercati.

Si condivide

10. Il trattato autorizza esplicitamente alcune eccezioni al divieto di aiuti di Stato, qualora i regimi di aiuti proposti possano avere effetti positivi al livello della UE nel suo complesso. Gli aiuti di Stato possono essere dichiarati compatibili con il trattato purché soddisfino **obiettivi di comune interesse** chiaramente definiti e non falsino la concorrenza e gli scambi intracomunitari in misura contraria al comune interesse. Gli aiuti di Stato possono a volte costituire strumenti efficaci per realizzare obiettivi di comune interesse. Consentono di correggere i fallimenti del mercato, migliorando il funzionamento dei mercati e rafforzando la competitività europea. Possono anche promuovere, ad esempio, la coesione sociale e regionale, lo sviluppo sostenibile e la diversità culturale, a prescindere dalla correzione dei fallimenti del mercato

11. Tuttavia, gli aiuti di Stato dovrebbero essere utilizzati soltanto quando costituiscono uno strumento idoneo a conseguire un obiettivo ben definito, quando creano gli incentivi giusti, quando sono proporzionati e quando falsano il meno possibile la concorrenza. In sostanza, quindi, scopo fondamentale della valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato è soppesare gli effetti negativi degli aiuti sulla concorrenza e i loro effetti positivi in termini di comune interesse.

L'interesse comune costituisce un parametro in base al quale la CE effettua la propria valutazione circa l'eventuale compatibilità con il trattato degli AS (in linea di principio incompatibili), comparando i vantaggi che la realizzazione di un obiettivo di comune interesse comporta per l'UE nel suo insieme, con gli svantaggi determinati dall'AS.

Questi ultimi vanno quantificati avendosi riguardo, sia al costo in senso stretto dell'AS erogato, e dunque alla sua quantificazione in termini finanziari, sia alla misurazione delle esternalità negative che derivano dalla distorsione della concorrenza e degli scambi, provocata dall'AS.

Nel tempo, l'esigenza di gestire quotidianamente casi simili ha condotto ad una condivisibile standardizzazione dei criteri di comparazione, che, per i diversi casi (es.: ricerca, sviluppo delle piccole e medie imprese, formazione, occupazione) si è tradotta in un sistema di deroghe, che trovano la loro giustificazione nei principi contenuti negli articoli 87 e 88 del Trattato, ma che sono state disciplinate nei regolamenti di esenzione che dettano presupposti e limiti delle deroghe medesime ed indicano i massimali di aiuto ritenuti compatibili.

Tali regolamenti rappresentano una notevole semplificazione - sia per la CE che per gli Stati membri - dell'attività di valutazione degli AS e di interpretazione dei principi del trattato, ma essi, prevalentemente riferiti al settore manifatturiero, non esauriscono l'ambito generale nel quale trovano applicazione i principi del trattato.



***Conseguentemente, si ritiene particolarmente utile che la Commissione possa apprestare criteri generali di valutazione della compatibilità di AS, applicabili anche ai settori non ricompresi nei citati regolamenti, avendo cura, in particolare, di tener conto della scarsa suscettibilità di determinati mercati ad essere distorti dall'erogazione di AS.***

In tali casi, gli AS, infatti, pur presentando gli elementi tipici degli AS selettivi, quindi soggetti al divieto di cui all'articolo 87, di fatto, ove si consideri il particolare meccanismo di funzionamento dello specifico mercato in cui intervengono, hanno solo limitati effetti distorsivi, che potrebbero anche essere considerati irrilevanti o trascurabili.

Prevedibilmente, infatti, in ipotesi di questo genere, in presenza della contestuale sussistenza di un interesse comune, quest'ultimo può essere ritenuto prevalente, in esito a quelle valutazioni comparative che lo stesso articolo 87 dispone.

***Fra i settori nei quali è più probabile che le sopra esposte circostanze si verifichino, rientra, in primo luogo, il turismo (per il quale la proposta di aiuti ELS prevedeva una procedura semplificata), quando esso abbia una forte caratterizzazione territoriale, cioè quando esso si svolga in una località che lo rende insostituibile o difficilmente sostituibile.***

Tale proposta è coerente con l'intenzione della CE, pienamente condivisa, di accentuare l'approccio economico (punto 17), e con il proposito di una maggior semplificazione nella valutazione degli AS, che consenta di concentrare l'attenzione sulle misure effettivamente distorsive.

<p><b>12.</b> Le norme orizzontali sugli aiuti di Stato si applicano in linea di principio a tutti i settori, tuttavia determinati settori sono disciplinati da norme molto specifiche; norme speciali si applicano all'agricoltura, alla pesca, al carbone e ai trasporti, dato il carattere speciale delle norme che disciplinano questi settori. Il piano di azione non si occupa della riforma di queste norme, sebbene i principi in esso enunciati si applichino a tutti i settori. Occorre altresì tener conto degli obiettivi del trattato Euratom e degli obblighi imposti dall'Organizzazione mondiale del commercio.</p>
---

Le norme in materia di AS riguardano la tutela della concorrenza intracomunitaria e, pertanto, la loro riforma concerne, evidentemente, la disciplina degli AS erogati dagli Stati membri. Tuttavia, considerati gli effetti macroeconomici derivanti dai fenomeni di globalizzazione e la crescente attenzione che i grandi partner commerciali extracomunitari dedicano, soprattutto nei settori maggiormente aperti al commercio internazionale, alla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, si segnala l'opportunità di ricercare un costante coordinamento con la disciplina in materia di sussidi pubblici, prevista nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, contenuta nell'Accordo sulle Sovvenzioni e Misure Compensative.

Non sembra possibile ignorare, infatti, che, a fronte del costante rafforzamento della competitività, attraverso il quale l'UE persegue gli obiettivi della crescita e dello sviluppo, che implica una progressiva riduzione e riorientamento degli AS, in sede OMC risulta più problematico e difficile il raggiungimento della medesima unità d'indirizzo che, in sede UE, gli strumenti del Trattato consentono. In considerazione della necessità che l'aiuto pubblico intervenga effettivamente davanti ai casi nei quali si manifestano fallimenti di mercato, bisogna evidenziare come oggi il "mercato di riferimento" non sia più soltanto quello all'interno dell'UE, ma quello mondiale.

La vastità e la complessità dei mercati internazionali impongono una notevole mole di “barriere all’entrata”, sia di natura economica che di altra natura, che costituiscono una difficoltà ancora maggiore per le piccole e medie imprese, soprattutto se tentano di agire da sole, a causa degli elevati costi fissi di informazione, di conoscenza, di penetrazione ecc.

*Tali difficoltà di accesso ai mercati extraeuropei, quindi, devono essere fermamente tenute in considerazione nella regolazione dei mercati europei.*

## I.2 Nuove sfide per la politica comunitaria degli aiuti di Stato

13. La politica degli aiuti di Stato si trova oggi di fronte a nuove sfide, che impongono di agire. Come è stato chiaramente detto dal Consiglio europeo del novembre 2004, è necessario dare un **nuovo impulso alla cosiddetta strategia di Lisbona**. Nella comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera 2005, dal titolo *"Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona"*, è già stato definito un nuovo programma di azione di Lisbona, che assegna una funzione importante al controllo degli aiuti di Stato.

14. Il **Consiglio europeo** del marzo 2005 ha invitato "gli Stati membri a proseguire sulla via della riduzione del livello generale degli aiuti di Stato considerando nel contempo le eventuali carenze dei mercati. Tale movimento deve essere accompagnato da una ridistribuzione degli aiuti a favore di taluni obiettivi orizzontali quali la ricerca e l'innovazione nonché la valorizzazione del capitale umano. La riforma degli aiuti regionali dovrebbe inoltre favorire un livello elevato di investimenti e permettere una riduzione delle disparità conformemente agli obiettivi di Lisbona".

15. La politica degli aiuti di Stato tutela la concorrenza sul mercato unico ed è strettamente interconnessa con molti obiettivi di comune interesse, quali i servizi di interesse economico generale, la coesione sociale e regionale, l'occupazione, la ricerca e lo sviluppo, la tutela dell'ambiente e la protezione e la promozione della diversità culturale. Essa deve contribuire, sia autonomamente che facendo da supporto ad altre politiche, a trasformare l'Europa in un'area che attragga investimenti e crei occupazione, ad accrescere le conoscenze e a potenziare l'innovazione per favorire la crescita economica e la creazione di posti di lavoro più numerosi e migliori.

Si condivide l'attenzione per una riduzione ed una redistribuzione dell'ammontare degli AS, sottolineandosi che, fra i settori presi in considerazione dalla CE (punto 14) ai fini di favorire obiettivi orizzontali, uno di quelli che si ritiene maggiormente sensibile e promettente è rappresentato dall'innovazione.

16. **L'allargamento** del 2004 è stato senza precedenti per ampiezza e ha reso ancora più urgente l'esigenza di adeguare la politica degli aiuti di Stato e di migliorare la *governance* per assicurare un controllo effettivo nell'Unione allargata.

17. Inoltre, **il numero e la complessità crescenti dei documenti** adottati progressivamente dalla Commissione nel corso degli anni rendono pressante l'esigenza di razionalizzare la politica degli aiuti di Stato, di concentrare l'attenzione sulle tipologie di aiuti che hanno un maggiore effetto distorsivo e di rendere il controllo degli aiuti di Stato più prevedibile e più facilmente gestibile, minimizzando così l'incertezza giuridica e riducendo gli oneri amministrativi a carico sia della Commissione che degli Stati membri. È altresì necessario rafforzare l'impegno degli Stati membri a rispettare l'obbligo di applicare le norme in materia di aiuti di Stato. Infine, è **necessario accrescere la trasparenza** e le azioni di sensibilizzazione nel settore degli aiuti di Stato, per fare in modo che le imprese, il mondo accademico, gli specialisti della concorrenza, i consumatori e il grande pubblico si sentano partecipi e si attivino contro gli aiuti concessi illegalmente, in particolare dinanzi ai giudici nazionali.

E' inevitabile intraprendere la strada di una progressiva razionalizzazione e semplificazione della disciplina sugli AS, richiamata anche al punto 48, insieme alla riduzione degli oneri amministrativi a carico della CE e degli Stati membri.

In particolare, con riferimento alla maggiore chiarezza e semplicità (e quindi maggiore efficacia) delle procedure di controllo, si ritiene utile concentrare l'attenzione sugli AS che siano più suscettibili di provocare effetti distorsivi della concorrenza intracomunitaria.

***A questo fine, oltre a richiamare quanto detto ai punti 11 e 19, si suggerisce di ridurre le incertezze interpretative, in attuazione del valore della certezza del diritto, rendendo l'applicazione delle regole in materia di AS sempre più prevedibile, mediante l'adozione di ulteriori strumenti informativi, oltre quelli già presenti e disponibili, che consentano agli operatori (in specie alle pubbliche amministrazioni) di effettuare correttamente le proprie scelte. Si pensi, ad esempio, a manuali o ad aggiornate raccolte e repertori di casistica (anche sul modello dei Vademecum già pubblicati).***

### **I.3 Come affrontare le nuove sfide?**

**18.** Per affrontare le nuove sfide è necessaria una radicale modifica delle vigenti norme sugli aiuti di Stato, sia sostanziali che procedurali. Per valutare concretamente gli effetti allocativi o distributivi degli aiuti di Stato occorre tener conto del loro effettivo contributo alla realizzazione di obiettivi fissati di comune accordo e politicamente auspicabili. La Commissione si prefigge di presentare un pacchetto di riforma ampio e coerente, basato sui seguenti elementi:

- aiuti di Stato meno numerosi e più mirati;
- un approccio economico più preciso;
- procedure più efficaci, una migliore attuazione, una maggiore prevedibilità e un'accresciuta trasparenza;
- la ripartizione delle responsabilità tra Commissione e Stati membri: la Commissione non può migliorare le norme in materia di aiuti di Stato senza il sostegno effettivo degli Stati membri e il loro pieno impegno a rispettare l'obbligo di notificare tutti gli aiuti che intendano accordare e di applicare correttamente le regole.

**19.** Per assolvere gli obblighi che il trattato le impone, la Commissione si avvale di analisi economiche e giuridiche, in alcuni casi per determinare se una misura costituisca un aiuto di Stato (ad esempio: applicazione del principio dell'investitore operante in un'economia di mercato o valutazione della giustificazione di determinate misure tramite la natura o l'impianto generale del sistema fiscale) e in particolare per determinare se un aiuto di Stato possa essere dichiarato compatibile con il trattato. Per valutare se una misura di aiuto possa ritenersi compatibile con il mercato comune, la Commissione soppesa gli effetti positivi della misura (conseguimento di un obiettivo di comune interesse) e gli effetti potenzialmente negativi (distorsione degli scambi e della concorrenza). Spetta agli Stati membri, prima di dare attuazione ad una misura prevista, fornire le prove necessarie a questo riguardo.

Come già è stato detto nella parte introduttiva, lo Stato italiano è decisamente orientato nella stessa direzione nella quale si colloca l'impianto fondamentale del PAAS

(aiuti di Stato meno numerosi e più mirati), che rivela, peraltro, talune eccezioni al principio.<sup>3</sup>

In tale ottica, assume notevole e crescente importanza una più analitica ed esatta valutazione dell'impatto economico degli AS che vengono di volta in volta in considerazione, poiché essa rappresenta lo strumento primario mediante il quale diventa possibile individuare le situazioni di fallimento del mercato che possono giustificare l'erogazione di AS, ove essi consentano di superare tali situazioni. Inoltre, l'approccio economico consente anche di effettuare una comparazione quantitativa tra gli effetti del conseguimento di obiettivi di comune interesse e gli svantaggi degli effetti distorsivi degli AS (punto 11), in tal modo facilitando il compito della CE e degli Stati membri di concentrarsi sugli AS effettivamente distorsivi (punti 17 e 21).

*Il rafforzamento del metodo dell'approccio economico da parte degli Stati membri può essere facilitato ove essi conoscano i criteri e le metodologie che la CE utilizza per valutare la compatibilità degli AS (punto 21), in quanto ciò li metterebbe in grado di compiere valutazioni realistiche ed aderenti al dato economico, tendenzialmente coincidenti con il giudizio della CE.*

*In questa prospettiva - che ci si augura possa informare di sé l'azione complessiva in materia di AS - si ritiene che sia particolarmente appropriato individuare criteri di valutazione predefiniti (punto 21), che potrebbero essere elaborati con la collaborazione degli Stati membri. Diversamente, nel caso in cui essi costituiscano il frutto del lavoro esclusivo della Commissione, sarebbe comunque opportuno che detti criteri e metodologie di valutazione siano resi conoscibili ex ante agli operatori, non solo per agevolare la riuscita dell'operazione di rafforzamento dell'approccio economico, ma anche perché la loro conoscenza rappresenterebbe un importante strumento per la realizzazione di quella prevedibilità che la stessa CE auspica vivamente (punto 17).*

**20.** La Commissione continuerà a sviluppare i criteri di valutazione della compatibilità degli aiuti, in particolare tramite l'analisi di settori specifici. In generale, gli effetti positivi di un aiuto dipendono dai seguenti fattori: i) la precisione con cui è stato individuato l'obiettivo riconosciuto di comune interesse (sia esso sociale, regionale, economico o culturale); ii) se l'aiuto di Stato costituisce uno strumento idoneo per risolvere il problema rispetto ad altri strumenti e iii) se l'aiuto crea gli incentivi necessari ed è proporzionato. Per quanto riguarda invece il livello di distorsione generato da un aiuto, esso dipende in genere dai seguenti fattori: i) la procedura di selezione dei beneficiari e le condizioni di concessione dell'aiuto; ii) le caratteristiche del mercato e del beneficiario e iii) il tipo di aiuto e l'importo. Ad esempio gli aiuti alla ristrutturazione e all'investimento a favore delle grandi imprese dovrebbero essere chiaramente volti al conseguimento di obiettivi di comune interesse, visto l'impatto, di norma significativo, di tali misure sulla concorrenza e sugli scambi.

**21.** Per contribuire nel miglior modo possibile alla rinvigorita strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, la Commissione, se del caso, rafforzerà l'**approccio economico all'analisi degli aiuti di Stato**. L'approccio economico è lo strumento per concentrare meglio determinati aiuti di Stato e indirizzarli **verso gli obiettivi della rinvigorita strategia di Lisbona**.

Affinché il condiviso e necessario rafforzamento dell'approccio economico (punto 19), che è essenziale per un'effettiva azione di riduzione e riorientamento degli AS, possa avere il successo che ci si auspica, vanno tenuti presenti alcuni nodi di criticità che da esso

---

3 E' il caso degli aiuti di Stato a finalità regionale, in relazione ai quali, a quanto risulta, a prima vista, dall'ultima versione degli Orientamenti della Commissione, non emerge una riduzione del loro volume complessivo (aumento della popolazione ammissibile/aumento delle intensità).

potrebbero derivare, per superare i quali si fanno presenti qui di seguito taluni argomenti e cautele da tenere in considerazione nel porre in essere le azioni di rafforzamento del detto approccio economico.

In primo luogo, occorre tener presente, che, allo stato attuale, la valutazione degli aiuti è di natura eminentemente giuridica, in quanto essa è prevalentemente costituita dall'applicazione di regole (il trattato ed i regolamenti, ma anche la c.d. normativa "grigia", come gli orientamenti e le comunicazioni), nel cui ambito è significativo il ruolo svolto da un organo giudiziario quale la Corte di Giustizia, che giudica in ultima istanza relativamente alla compatibilità degli aiuti.

Pertanto, poiché - allo stato attuale - i criteri di giudizio utilizzati hanno natura eminentemente normativa, essi sono caratterizzati da un certo grado di certezza, che potrebbe essere pregiudicato qualora si tentasse di arricchire detti criteri con valutazioni economiche, che non garantiscono il medesimo grado di certezza della norma giuridica.

In secondo luogo, occorre anche tener conto della circostanza che le analisi economiche dell'impatto degli aiuti di Stato - tese a valutare il livello di distorsione di ciascun intervento, l'eventuale sussistenza di situazioni di fallimento del mercato e la mancanza di validi rimedi alternativi all'AS - vanno portate a compimento dagli Stati membri, ove intendano giustificare il ricorso all'intervento agevolativo.

***Pertanto, tali criteri e le relative metodologie applicative non potranno non tenere conto delle specifiche realtà economiche alle quali vengono applicati, ma, d'altro lato, andranno strutturati in maniera tale da consentire l'utilizzo di indicatori economici che siano sostanzialmente comuni agli Stati.***

Sebbene sembri prematuro indicare, nel merito, quali possano essere i citati criteri<sup>4</sup>, tuttavia, si ritiene che essi dovranno essere idonei a permettere l'individuazione, la valutazione e la misurazione dei fallimenti del mercato, secondo modalità che riducano il rischio di disparità di trattamento. A tal fine, si ribadisce l'opportunità che essi siano elaborati con la collaborazione degli Stati membri.

***Atteso il ruolo maggiormente attivo che, in un approccio economico, spetta agli Stati membri, con un conseguente più ampio esercizio della loro discrezionalità, sembra opportuno che quest'ultima sia esercitata in base a parametri omogenei ed univoci, i quali, se pur di carattere generale, siano puntualmente definiti o descritti.***

***In altri termini, se, da un lato, la valutazione della compatibilità di ciascun AS deve tener conto degli obiettivi specifici e delle caratteristiche di ciascun regime di aiuto, rapportato alla specifica situazione economica e, eventualmente, al territorio di riferimento, i criteri in base ai quali essa viene svolta non possono non avere carattere generale, in modo da garantire la massima omogeneità delle valutazioni che di volta in volta vengono effettuate.***

---

<sup>4</sup> La letteratura concernente le metodologie di valutazione dell'efficienza degli investimenti, comprende, fra le varie distinzioni, anche quelle fra tecniche di misurazione **parametriche**, e **non parametriche**.

Le prime consentono di stimare i parametri delle funzioni di costo e di produzione al fine di individuare le variabili su cui agire per guadagnare efficienza, ma, poiché trattasi solo di una stima, non sempre verificabile, l'incertezza del presupposto del giudizio di efficienza/inefficienza, rischia di inficiare il giudizio stesso.

Le seconde (tecniche di misurazione **non parametriche**) si avvalgono dell'analisi e della comparazione rispetto a best-practices. In tal caso il giudizio di efficienza/inefficienza presenta un maggior grado di certezza, ma esso è solo relativo, consente cioè solo di stabilire se una determinata unità produttiva è più o meno efficiente di un'altra, ma non riesce a rivelare se l'utilizzo dei fattori produttivi sia fatta in modo efficiente. Fra tali sistemi di misurazione rientra la tecnica del benchmarking, prevalentemente usata in assenza della possibilità di riferirsi a funzioni di costo o di prezzo sufficientemente affidabili.

*Sotto tale profilo, è importante che la Commissione possa fornire indicazioni per un'applicazione omogenea e prevedibile dei suddetti criteri.*

22. Il maggiore ricorso ad un approccio economico più preciso consente una valutazione corretta e più trasparente delle distorsioni della concorrenza e degli scambi determinate dalle misure di aiuto. Questo approccio permette anche di analizzare le cause dell'incapacità del mercato di conseguire da solo gli obiettivi di comune interesse auspicati e di valutare quindi i vantaggi offerti dagli aiuti di Stato per il loro conseguimento.

23. A questo riguardo, un elemento essenziale è costituito **dall'analisi dei fallimenti del mercato** (esternalità, asimmetrie informative, problemi di coordinamento) che possono costituire le ragioni dell'**incapacità del mercato di conseguire gli obiettivi di comune interesse auspicati**, in particolare se di natura economica. L'esatta individuazione del relativo fallimento del mercato consente in questi casi di valutare più correttamente se l'aiuto di Stato possa essere giustificato e accettabile, se rappresenti la soluzione più idonea e in che modo debba essere attuato per conseguire l'obiettivo auspicato senza falsare la concorrenza e gli scambi in misura contraria al comune interesse.

Con riferimento all'importanza dell'analisi dei fallimenti del mercato come giustificazione degli aiuti di Stato (punto 23), non appare chiaro quale sia il ruolo che si intende attribuire al valore della coesione sociale e dello sviluppo sostenibile, pure richiamato al punto 21.

*Pertanto, condividendosi l'importanza che entrambi detti punti rivestono, si ritiene che il tema dei rapporti fra i fallimenti di mercato - come giustificazione dell'erogazione degli AS - e la coesione sociale e lo sviluppo sostenibile debba essere maggiormente chiarito e meglio strutturato.*

## II CONCENTRARSÌ SULLE PRIORITÀ FONDAMENTALI

### II.1 Puntare sull'innovazione e sulle attività di R&S per rafforzare la società della conoscenza

24. Il futuro sviluppo economico dell'Europa dipende dalla sua capacità di creare e far crescere settori ad alto valore aggiunto, innovativi e basati sulla ricerca, che siano in grado di competere con i migliori concorrenti a livello mondiale. La priorità accordata alla conoscenza e all'innovazione è stata chiaramente ribadita nella comunicazione al Consiglio europeo di primavera.

25. A questo proposito, nel 2005 la Commissione adotterà una **comunicazione sugli aiuti di Stato e sull'innovazione**, in cui analizzerà i bisogni e vaglierà le possibilità di adeguamento delle norme vigenti, al fine di creare condizioni quadro idonee a favorire l'innovazione nella UE. La comunicazione andrà ad integrare il programma quadro sull'innovazione e la competitività. L'innovazione è connessa con un processo che consente di combinare la conoscenza e la tecnologia con lo sfruttamento delle opportunità offerte dal mercato per prodotti, servizi e processi commerciali nuovi o più avanzati rispetto a quelli già disponibili sul mercato comune, e comporta un certo grado di rischio. Questo processo può essere ostacolato dai fallimenti del mercato (il più delle volte in forma di esternalità, beni pubblici e asimmetrie informative che determinano una diffusione inefficiente dei risultati, finanziamenti insufficienti e asimmetrie sul mercato del lavoro). Gli aiuti di Stato possono essere giustificati quando occorre accrescere gli incentivi all'innovazione, purché non determinino il venir meno dell'iniziativa privata o favoriscano la concorrenza sleale.

26. Il vademecum della Commissione sull'innovazione ha dimostrato che è già possibile in un certo numero di casi concedere aiuti per correggere i fallimenti del mercato che ostacolano l'innovazione, ma che comunque le norme potrebbero essere migliorate. Verranno analizzate ulteriori possibilità in modo da

includere misure che consentano di stimolare l'innovazione nel comune interesse. Verrà prestata particolare attenzione, ad esempio, alla specifica situazione delle piccole e medie imprese, al ruolo degli intermediari (ad es. *cluster* e centri tecnologici) e ai ricercatori altamente qualificati che lavorano nel settore dell'innovazione. Le modifiche specifiche proposte nella comunicazione saranno introdotte successivamente, al momento della revisione delle norme in materia.

27. Inoltre, la Commissione apporterà modifiche al **programma quadro comunitario di ricerca e sviluppo**, alla luce degli obiettivi di Lisbona e di Barcellona. Nella revisione si cercherà anche di tenere maggiormente conto delle priorità della politica comunitaria in materia di R&S, in particolare la promozione della cooperazione transfrontaliera e dei partenariati pubblico-privato nel settore della ricerca, la diffusione dei risultati delle ricerche e i grandi progetti di ricerca di comune interesse europeo. Gli aiuti di Stato a favore delle attività di R&S potrebbero consentire agli Stati membri di correggere i fallimenti del mercato e di fornire gli incentivi giusti alle imprese per spingerle ad investire di più nelle attività di R&S. La Commissione baserà la revisione del programma quadro su un approccio più aderente ad un processo interattivo di innovazione industriale, che tenga anche conto della risposta continua del mercato.

28. Il programma quadro dovrà anche tenere conto della crescente importanza dei partenariati pubblico-privato nel settore della R&S. In particolare dovrà prevedere idonee disposizioni sulla ricerca collaborativa, ivi compresi la proprietà dei diritti di proprietà intellettuale ottenuti nel quadro di questo tipo di progetti, l'accesso a questi diritti e il loro sfruttamento. In sede di riesame dovrà essere valutata anche l'opportunità di consentire la concessione di aiuti a favore della diffusione dei risultati. La Commissione valuterà inoltre se estendere il campo di applicazione del programma quadro a tipologie di aiuti a favore di determinate attività innovative non ancora contemplate negli orientamenti o nei regolamenti in vigore, creando così un **quadro degli aiuti alle attività di R&S e all'innovazione**. Inoltre, se sulla base dell'esperienza acquisita la Commissione riuscirà a definire criteri chiari e generali di compatibilità, esenterà alcune misure di aiuto dell'obbligo di notificazione alla Commissione.

*Con riferimento al tema dell'innovazione, si rinvia al documento allegato, del quale si riporta qui di seguito solo una breve sintesi.*

L'innovazione è una necessità vitale per l'impresa che intenda perseguire una strategia di crescita e di espansione: essa consegue al confronto continuo con il proprio sistema competitivo di riferimento ed è finalizzata a creare o mantenere vantaggi concorrenziali attraverso un valore superiore dei propri prodotti e/o servizi per il cliente.

Tuttavia, la propensione delle imprese europee all'innovazione appare insufficiente<sup>5</sup>, e, pertanto, per far fronte alla conseguente perdita di competitività, accentuata nei contesti caratterizzati dalla piccola dimensione delle imprese, occorre considerare con attenzione il ricorso agli AS, specie nell'ambito dei sistemi di piccole e medie imprese (PMI).

Preliminarmente, va tenuto in considerazione che l'innovazione può esplicarsi in diversi segmenti della filiera produttiva ed assume rilevanza sotto diversi profili:

- a. innovazione di prodotto, tipica delle imprese medio-piccole;
- b. innovazione di processo, che coinvolge prevalentemente le imprese di grandi dimensioni;
- c. innovazione nel processo di distribuzione;
- d. innovazione organizzativa.

Pertanto, premesso che l'innovazione può estendersi anche oltre quella che è conseguenza dei progressi nel campo della ricerca e dello sviluppo, è comunque opportuno individuare un discrimine fra le due aree (innovazione e R&S), segnalando che, mentre la R&S comprende le tre fasi della ricerca di base (iniziale), della ricerca industriale (intermedia) e della ricerca precompetitiva (finale), l'innovazione consiste nelle attività

---

<sup>5</sup> Questa spiegazione è stata fornita nel Rapporto Sapir (Europa, un'agenda per la crescita), consultato nell'edizione italiana Il Mulino, Bologna, 2004.

immediatamente successive, nelle quali si colloca la trasformazione del prototipo in prodotto industriale.

Tra gli elementi che contraddistinguono l'innovazione come investimento produttivo vi sono:

- a. il grado di rischio del programma di investimenti in "innovazione" maggiore di quello degli investimenti produttivi ordinari;
- b. la maggiore redditività, in caso di successo, del programma di investimenti in "innovazione";
- c. l'aumento dei contenuti di *know-how*;
- d. la complessità del programma di investimenti in "innovazione", che ha un forte impatto sull'organizzazione del lavoro e sulle risorse umane impiegate.

Ogniquale volta ci si trovi in presenza di taluni degli elementi caratteristici sopra elencati, il mercato perde la sua funzione di meccanismo incentivante degli investimenti, in quanto gli stessi – pur essenziali per la capacità innovativa dei sistemi di imprese - non sono dotati di un ritorno economico immediatamente percepibile come conveniente dagli imprenditori e dagli investitori e, pertanto, ci si trova di fronte a veri e propri fallimenti di mercato, fra i quali, quelli maggiormente evidenziati dall'analisi economica sono:

1. la difficoltà di reperire sul mercato i necessari finanziamenti (capitale di rischio: punto 30 del PAAS);
2. la difficoltà di formare adeguatamente il necessario capitale umano ed i relativi elevati costi, che gravano in misura proporzionalmente maggiore sulle PMI;
3. l'inadeguatezza del mercato in relazione alle esternalità derivanti dall'innovazione, che richiede di agire sia sulla riduzione dei costi di talune attività (progetti di ricerca, fornitura di servizi di *information technology*, *knowledge management*), sia sui meccanismi di tutela della conoscenza e dei diritti di proprietà intellettuale.

Pertanto, attesa la notevole importanza che assume la capacità innovativa delle imprese e le rilevanti difficoltà che, in ordinarie situazioni di mercato, ciò avvenga spontaneamente, spingono a ritenere che l'intervento pubblico, ove sia effettivamente di stimolo all'innovazione imprenditoriale, sia legittimo e compatibile con il Trattato.

***In tale ottica, occorre anche migliorare e completare l'assetto normativo relativo agli AS in materia di innovazione, nell'ambito del quale, il sostegno alle attività innovative è previsto e consentito da specifiche disposizioni - collocate nel contesto di normative di settore – che prendono in considerazione il fenomeno innovativo come una modalità specifica delle diverse attività che le imprese, in quei settori, pongono in essere.***

***Pertanto, in considerazione di tale struttura del tessuto normativo, si ritiene che tutte le ulteriori, indispensabili azioni di incentivazione all'innovazione possano essere facilmente inserite ("a pettine"), all'interno delle normative di settore già esistenti, estendendo le specifiche disposizioni vigenti o introducendone di nuove, assicurando, in tal modo, una particolare immediatezza e semplicità di attuazione di tali interventi.***

Inoltre, atteso che le ipotesi nelle quali si ritiene ammissibile il sostegno dello Stato all'innovazione è sostanzialmente rappresentata da fallimenti di mercato - delineati nel paragrafo precedente – la individuazione di tali ipotesi sembra più facile e realistica se fatta con riferimento ai diversi settori, con riferimento ai quali è possibile avvalersi della specifica esperienza maturata dagli operatori e dei dati economici disponibili.



D'altra parte, non può escludersi che il perseguimento dell'obiettivo dell'interesse comune (ad una maggiore competitività complessiva del sistema delle imprese) potrebbe richiedere azioni di contesto, tese a favorire l'ambiente produttivo nel suo complesso<sup>6</sup>, anche al di fuori di specifici ed accertati fallimenti di mercato.

In relazione a tali casi - residuali rispetto a quelli rappresentati da fallimenti del mercato - in una prospettiva futura, eventuali azioni organiche di supporto all'innovazione, andrebbero effettuate nell'ambito di un quadro generale di riferimento che contenga quei principi, giuridici ed economici, che possano anche garantire omogeneità di trattamento fra i diversi Paesi dell'UE.

Nell'ambito di tale quadro di principi in tema di aiuti di Stato all'innovazione, potrebbe essere affinata, con il contributo di tutti i paesi membri, un'idea di innovazione, relativa sia ai settori *high tech*, sia a quelli tradizionali, che consenta lo sviluppo della competitività e dello sviluppo, per imprese di ogni dimensione,<sup>7</sup> tenendo presenti, peraltro, le maggiori difficoltà in cui oggettivamente versano le imprese di piccole dimensioni.

*Pertanto, si condivide l'idea di adottare una comunicazione quadro in materia di innovazione (punto 25), sottolineandosi la necessità di curare gli aspetti di sistema e infrastrutturali, che implicano azioni sul contesto.*

*D'altro lato, occorre sempre tener presenti alcune cautele, in primo luogo, evitando il rischio di finanziare interventi che, apparentemente innovativi, possono mascherare criticabili ed inutili contributi a pioggia, che non favoriscono la competitività, ma di fatto la ostacolano e, in secondo luogo, evitando di finanziare settori i cui prodotti non possono più considerarsi innovativi, essendo entrati a far parte dell'ordinario circuito produttivo, in virtù della riduzione dei costi di produzione.*

## **II.2 Creare un contesto migliore per le imprese e stimolare lo spirito imprenditoriale**

**29.** Occorre agire con la massima urgenza per migliorare il contesto in cui le imprese si trovano ad operare, in particolare riducendo l'insieme degli oneri amministrativi cui sono soggette, semplificando la legislazione e migliorandone la qualità, facilitando il rapido avvio di nuove imprese e creando un ambiente più favorevole alle imprese.

**30.** Per facilitare il rapido avvio di nuove imprese, la Commissione riesaminerà la **comunicazione sul capitale di rischio**. Il riesame si propone di incoraggiare lo spirito imprenditoriale e di stimolare gli investimenti in capitale di rischio, in particolare nelle imprese in fase di avvio e nelle PMI giovani e innovative, quando ciò consenta di correggere in modo adeguato i fallimenti del mercato messi in luce. La Commissione concentrerà la sua attenzione in particolare sulla necessità di accrescere ulteriormente la flessibilità delle norme, al fine di tener conto della diversità delle misure relative ai capitali di rischio, in particolare per quanto riguarda il livello massimo delle quote di finanziamento ammissibili nei casi in cui si ritenga esservi una carenza nell'offerta di capitale di rischio.

Il finanziamento mediante capitale di rischio rappresenta uno degli strumenti essenziali per l'avvio di investimenti in innovazione e, al tempo stesso, è difficilmente

<sup>6</sup> Detta impostazione potrebbe risultare maggiormente idonea a favorire, ad esempio, all'interno del sistema di imprese, l'acquisizione e lo scambio di know-how e la mobilità del personale tra soggetti diversi (inserimento in azienda di personale universitario, forme incentivanti lo scambio tra ricercatori, scientifici e non, e PMI, trasferimento di conoscenze, etc.).

<sup>7</sup> Questa posizione è stata, tra l'altro, ribadita nelle osservazioni presentate il 15 marzo 2005 dal governo italiano alla Commissione Europea in merito alla riforma degli aiuti a finalità regionale.

reperibile sul mercato, configurando uno dei casi di fallimento del mercato che, nell'ambito dell'innovazione, si verificano.

In particolare, esiste un fallimento del mercato nel sostegno alla fase *seed* di imprese innovative, che non sembra poter essere risolto sulla base dell'attuale disciplina in tema di capitale di rischio.

Tale criticità del mercato trova la sua radice nell'informazione imperfetta o asimmetrica tra gli attori coinvolti e nei costi di scambio, come identificati dalla Commissione europea nella comunicazione sul capitale di rischio. Va inoltre considerata l'esigenza del finanziatore di ripartire i rischi dell'intervento, il quale, potendo soddisfare tale esigenza solo nei casi di investimenti di maggiori dimensioni, evita di finanziare le operazioni di minore entità che non risultano interessanti. In queste ipotesi, infatti, l'investitore privato, oltre agli alti costi di scambio, in caso di successo non raggiunge vantaggi tali da consentirgli una compensazione con eventuali altri interventi non soddisfacenti.

Il problema fondamentale del capitale di rischio nella fase di *seed* va oltre il basso livello dei rendimenti privati, per cui non vi è solo un problema di liquidità scarsa dovuta alla previsione di un basso rendimento atteso, ma si è in presenza di incertezza radicale sui rendimenti.

Gli operatori privati sono inibiti dalla estrema difficoltà di stimare in anticipo i costi associati alla necessità di “trasformare” le idee imprenditoriali in progetti finanziabili (c.d. costi di *scouting*). Non si tratta quindi della classica fase di selezione e *due diligence*, ma di attività di identificazione delle opportunità sul territorio, supporto allo sviluppo del piano di impresa, che possano portare le idee imprenditoriali iniziali fino alla *investment readiness*.

Gli operatori privati sono abituati ad operare con criteri di selezione a partire da business plan già strutturati, con la dimostrazione di opportunità commerciali già esistenti, con una proprietà intellettuale definita e priva di incertezze. In questo contesto l'esperienza del venture capital suggerisce quali sono i costi di gestione associati ad ogni operazione e consente di quantificare con buoni gradi di approssimazione i rendimenti attesi.

Al contrario, nelle fasi di *seed*, la quantificazione dei costi di *scouting* è resa estremamente difficile dalla necessità di interagire con gli imprenditori o i potenziali imprenditori, in un contesto di estrema incertezza sulle potenzialità del mercato e sui vincoli tecnologici e, pertanto, come l'esperienza internazionale mostra, solo sostenendo adeguatamente tali costi di *scouting* è possibile trasformare piani di impresa in fase di *seed* in piani di impresa pronti all'ingresso del capitale di rischio privato.

Quindi la fase di *scouting* si configura come “*market creation*”, in quanto costituisce le condizioni attraverso le quali l'incertezza radicale, si trasforma in rischio quantificabile e misurabile, sia pure in forma probabilistica, che diviene finanziabile dal mercato.

Ne consegue che, poiché durante la fase di *scouting*, il contesto di incertezza radicale non consente di parlare propriamente di un mercato del capitale di rischio, occorre che l'intervento pubblico, sostenga i costi di tale attività di *scouting*, al fine di creare le condizioni di base del funzionamento del mercato dei capitali, evitando, d'altra parte, che tale finanziamento divenga lo strumento attraverso il quale il finanziatore che rappresenta gli interessi pubblici entri negli organi decisionali dell'impresa finanziata.

***In proposito - atteso che occorre verificare il rapporto tra costi di scouting e fabbisogno tipico della fase di seed, avendo riguardo all'eventualità che tale fabbisogno si estenda anche oltre le soglie attualmente previste – sarebbe opportuno valutare la***

*possibilità di rendere meno rigida la soglia assunta dalla Commissione europea nella comunicazione sul capitale di rischio (punto VI.5 della Comunicazione 2001/C 235/03) come discrimine per la dimostrazione dell'esistenza di un fallimento del mercato nelle aree 87.3.a) e 87.3 c). Infatti, non sembra potersi escludere a priori la possibilità che, anche ove si superino tali soglie d'intervento, si sia in presenza di fallimenti di mercato e, che, ferma restando la verifica di compatibilità dell'aiuto, lo stesso possa anche non avere effetti distorsivi del mercato vero e proprio del venture capital.*

L'eventualità di un "regime" delle soglie più elastico potrebbe, inoltre, trovare una sua ratio nella rilevante diversità dei mercati di venture capital all'interno della medesima UE, relativa, ad esempio, al numero di operatori presenti nei vari paesi ed al numero di investimenti effettuati annualmente ed alla entità.

*In tale ottica, potrebbe essere tenuta presente anche la circostanza che l'ammontare medio degli investimenti effettuati nell'ultimo triennio in Europa risulta superiore alle soglie individuate nella Comunicazione, e che in altri paesi, quali, ad esempio, l'Italia, esso è dell'ordine di 1 milione di euro.*

*Infine, nell'ipotesi di revisione della disciplina, andrebbe altresì tenuto conto della diversa entità dei finanziamenti, che, in alcuni comparti (quali, ad esempio, quelli non high tech), sono di ammontare consistentemente più elevato di quello stabilito nella Comunicazione.*

*Alla luce delle considerazioni sopra svolte, sembrerebbe preferibile, quindi, una revisione delle soglie fisse attualmente previste che non sempre si addicono ai diversi contesti economici nei quali si verificano i fallimenti di mercato.*

### **II.3 Investire nel capitale umano**

**31.** Il conseguimento di un elevato livello di occupazione, di una crescita duratura e della coesione economica e sociale costituisce un obiettivo fondamentale della Comunità. La strategia europea per l'occupazione, una delle pietre angolari della nuova strategia di Lisbona, mira a promuovere un elevato livello di occupazione e una manodopera qualificata, competente e adattabile. Ciò richiede ingenti investimenti nel capitale umano. A questo riguardo, gli aiuti di Stato possono essere giustificati quando è necessario incoraggiare i datori di lavoro, tramite gli incentivi giusti, ad assumere più lavoratori, in particolare i lavoratori che hanno difficoltà ad accedere al mercato del lavoro e a restarvi, e a fornire una formazione adeguata ai loro lavoratori. Inoltre, il rafforzamento dell'adattabilità, l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori e delle imprese nel loro complesso e il miglioramento della qualità dell'istruzione e della formazione sono di importanza fondamentale per accrescere la capacità della UE di anticipare, di generare e di assorbire i cambiamenti economici che si succedono ad un ritmo sempre più rapido.

**32.** I regolamenti di esenzione per categoria relativi agli aiuti alla formazione e agli aiuti all'occupazione verranno entrambi a scadenza alla fine del 2006. La Commissione intende semplificare e consolidare queste esenzioni per categoria nel quadro di un regolamento generale di esenzione per categoria, basandosi sui principi illustrati sopra.

Il generale obiettivo della semplificazione e del consolidamento normativo è pienamente condiviso, mentre, con riferimento allo specifico strumento che si intende adottare per il raggiungimento di tale obiettivo, cioè un regolamento unico di esenzione, occorre richiamare le considerazioni svolte con riguardo al punto 35.

*Inoltre, si auspica che sia migliorato il coordinamento tra i rispettivi regolamenti comunitari in considerazione del nesso che spesso intercorre fra disoccupazione e mancata o insufficiente formazione. Più in particolare, dal momento che in alcuni Stati*

*membri la formazione universitaria si conclude quando il giovane ha già superato i 25 anni, si propone di innalzare l'attuale limite di età previsto dal Regolamento sugli aiuti alla formazione, per la Formazione post-laurea.*

#### **II.4 Servizi di interesse economico generale di elevata qualità**

**33.** La fornitura di **servizi di interesse economico generale (SIEG)** efficienti e di elevata qualità costituisce una delle componenti fondamentali dello Stato sociale europeo, oltre ad essere un fattore essenziale di coesione sociale e territoriale, tra l'altro nel settore dell'istruzione, della formazione e della cultura, nonché garanzia dell'esercizio della piena cittadinanza. SIEG di elevata qualità contribuiscono anche alla competitività dell'economia europea. Gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità nel decidere se e in che modo finanziare i servizi di interesse economico generale. Tuttavia, per evitare distorsioni della concorrenza, le compensazioni accordate devono consentire lo svolgimento della missione di servizio pubblico senza generare sovracompensazioni e indebite distorsioni della concorrenza.

**34.** Il libro bianco sui servizi di interesse generale annuncia l'adozione da parte della Commissione di testi legislativi per fornire orientamenti più precisi in materia. Per accrescere la certezza del diritto, la Commissione adotterà una decisione, sulla base dell'articolo 86, paragrafo 3, del trattato, e orientamenti, con i quali preciserà le condizioni di compatibilità con il trattato delle compensazioni per l'obbligo di servizio pubblico che costituiscono aiuti di Stato. Nella decisione della Commissione verrà disposta l'esenzione dall'obbligo di notificazione per le compensazioni di importo ridotto. Condizioni speciali saranno applicate anche agli ospedali e alle società di edilizia sociale. Infine, la Commissione modificherà la direttiva sulla trasparenza tenendo conto dell'evoluzione della giurisprudenza degli organi giurisdizionali europei.

**Con riferimento al tema dei servizi di interesse economico generale, si rinvia al documento allegato, del quale si riporta qui di seguito solo una breve sintesi.**

In via del tutto preliminare, a prescindere da ogni valutazione di merito delle questioni che la problematica dei SIEG sottende, emerge un evidente vizio di metodo, analogo a quello rilevato nel caso degli aiuti a finalità regionale, atteso che la CE ha di recente adottato nuovi documenti (una decisione, un Framework e talune modifiche alla “direttiva trasparenza”), al di fuori del meccanismo di consultazione che la stessa ha avviato, nell’ambito del PAAS.

Le censure che, sotto tale profilo, si avanzano, attengono a due ordini di considerazioni:

- a. in primo luogo, si rileva che la decisione è stata adottata dalla CE nel mese di luglio 2005, due mesi prima della scadenza del periodo di consultazione sul “Piano d’azione in materia di aiuti di Stato”, predisposto e pubblicato dalla stessa CE, del quale la problematica dei SIEG costituisce un aspetto importante: sarebbe stato opportuno attendere la fine della fase di consultazione;
- b. in secondo luogo, la base giuridica ed il contenuto della decisione sono uguali a quelli proposti dalla CE nel 2002, sulle quali lo Stato italiano aveva manifestato le sue perplessità, in relazione alle quali non è mai pervenuta alcuna nota di risposta da parte della CE. In assenza di riscontri, pertanto, non sono chiare le ragioni di diritto che hanno condotto la CE a mantenere inalterata la propria posizione.

Tanto premesso, nel merito, si espone quanto segue.

### Decisione

La decisione è stata adottata ai sensi dell'articolo 86/3, il quale prevede che *“la Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.”*

L'articolo 86 concerne il rispetto delle regole di concorrenza da parte delle imprese incaricate della gestione dei SIEG e, pertanto, il contenuto delle decisioni adottate per garantire l'osservanza della norma vanno sostanzialmente ricondotte all'individuazione di modalità che consentano l'adempimento della missione di servizio pubblico senza che lo sviluppo degli scambi sia compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.

La decisione, invece, ha un campo di applicazione diverso da quello che la base giuridica (art. 86/3) consentirebbe: infatti, essa individua dei presupposti sulla base dei quali gli AS - rappresentati dalle compensazioni per oneri di servizio pubblico - sono esentati da notifica.

In proposito, sorgono due fondamentali, obiezioni:

- A. lo strumento giuridico previsto dal Trattato per le esenzioni dall'obbligo di notifica degli AS è esclusivamente quello previsto dall'art. 89, cioè quello dei Regolamenti che *“il Consiglio, con deliberazione a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può stabilire”* e non già quello di decisioni che la Commissione adotta al di fuori di ogni formalità procedurale e senza la partecipazione al processo decisionale delle altre istituzioni comunitarie, come invece prevede il citato articolo 89.

In altri termini, non si nega la potestà della CE di adottare decisioni in materia di SIEG, ma si osserva che, in tali casi, il contenuto di dette decisioni deve essere coerente con lo strumento giuridico utilizzato e che, pertanto, non può riguardare l'esenzione dalla notifica di misure di intervento considerate AS.

- B. L'intera decisione si fonda sull'assioma secondo cui le compensazioni di oneri di servizio pubblico, pur se corrispondenti alla fattispecie delineata dalla stessa decisione (art. 5), sono comunque sempre aiuti di Stato, dei quali rappresenterebbero un caso particolare.

Tale affermazione, secondo cui ogni compensazione, anche se giustificata, è comunque un aiuto di Stato, non è neanche in linea con la giurisprudenza comunitaria (Altmark), la quale, ha ritenuto che, ove le compensazioni per oneri di servizio pubblico rispettino determinati criteri, esse non costituiscono AS.

***In definitiva, non si condivide né la scelta di adottare una “decisione” generale di esenzione, in quanto le norme del Trattato in materia di esenzione (art. 88) non la prevedono, né la scelta - del tutto difforme dalla giurisprudenza - di considerare le compensazioni per oneri di servizio pubblico aiuti di Stato.***

***A quest'ultimo riguardo, si ritiene che dette compensazioni, proprio in quanto non configurano aiuti di Stato, non debbano neanche essere computate ai fini della verifica del raggiungimento dei massimali di aiuti di Stato previsti dalle normative vigenti: è del tutto prevedibile che in tal senso si orienteranno gli operatori (pubblici e privati) del settore.***

## **II.5 Una migliore definizione delle priorità grazie alla semplificazione e al consolidamento normativo**

35. Per garantire una migliore *governance* e facilitare la concessione di aiuti chiaramente compatibili con il trattato, la Commissione adotterà un **regolamento generale di esenzione per categoria** al fine di esentare alcune categorie di aiuti dell'obbligo di notificazione alla Commissione. Alla base del regolamento vi è il principio che la politica degli aiuti di Stato deve concentrarsi sulle tipologie di aiuti che falsano maggiormente la concorrenza e deve fissare chiaramente le priorità "positive" e quelle "negative".

36. Con il relativo regolamento di abilitazione, il Consiglio ha autorizzato la Commissione a esentare dall'obbligo di notificazione determinati settori, per i quali la Commissione può definire criteri di compatibilità generali che consentano un'interpretazione uniforme nei vari Stati membri. A determinate condizioni la Commissione può esentare gli aiuti concessi a favore delle PMI, delle attività di R&S, dell'ambiente, dell'occupazione, della formazione e dello sviluppo regionale. Con la previsione di un'esenzione generale per categoria la Commissione intende **semplificare e consolidare** le norme relative alle esenzioni per categoria già vigenti (formazione, PMI e occupazione) e introdurre una **gamma più ampia di esenzioni**, in particolare per quanto riguarda gli aiuti a favore delle PMI e delle attività di R&S. Le categorie di aiuto definibili con precisione possono rientrare nel campo di applicazione di un regolamento di esenzione per categoria; per quanto riguarda invece alcune forme di aiuti che non è possibile definire a priori con precisione, gli orientamenti possono costituire uno strumento più flessibile.

La maggiore chiarezza e semplicità dei testi normativi contribuisce al rispetto da parte degli Stati membri dei criteri posti dai regolamenti di esenzione stessi. L'adozione di un regolamento generale di esenzione per categoria si colloca nel solco della semplificazione delle norme e potrebbe realizzare quelle esigenze di chiarezza che emergono in materia di AS, evitando il rischio di sovrapposizioni fra regole diverse, in quanto disciplinanti uno stesso ambito, ancorché in settori diversi.

Al riguardo, tuttavia, occorre tenere in considerazione un duplice ordine di circostanze:

- a. in primo luogo, va detto che proprio la diversità dei settori ha giustificato, finora, la pluralità dei regolamenti di esenzione, in quanto ciascuno di essi risponde ad esigenze e dinamiche economiche diverse, peculiari al settore cui si riferiscono;
- b. in secondo luogo, bisogna tener presente che, proprio in ragione delle specificità che caratterizzano i diversi settori, ciascuno dei regolamenti di esenzione è, in realtà, il frutto di constatazioni e analisi che hanno condotto gli operatori e le istituzioni comunitarie a ritenere che, in presenza di determinati presupposti e requisiti, gli AS, pur settoriali, non abbiano rilevanti effetti distorsivi, o che tali effetti sono comunque compensati dal perseguimento di un interesse comune.

*Pertanto, sembra ragionevole ritenere che un'eventuale accorpamento dei vari regolamenti di esenzione in uno unico, debba comunque essere preceduta da un'analisi dei diversi contesti economici dei diversi settori, analogamente a quanto è avvenuto per i regolamenti specifici di esenzione.*

*D'altra parte, anche in assenza di una tale analisi di contesto, con il proposto regolamento di esenzione unico possono comunque essere semplificati taluni aspetti procedurali - comuni ai vari regolamenti di esenzione - che a volte non risultano coordinati fra loro.*

*Inoltre, nell'ambito della prevista attività di semplificazione, appare utile, con specifico riferimento alla materia dell'ambiente, richiamare l'attenzione sulla possibilità di esentare determinati regimi d'aiuto non solo in funzione dei destinatari dell'aiuto*

*(PMI), ma anche in relazione all'obiettivo perseguito (tutela e valorizzazione ambientale) con l'investimento, come meglio specificato con riferimento al punto 46.*

37. La Commissione valuterà inoltre la possibilità di integrare alcune categorie di aiuti, quali ad esempio gli aiuti regionali, gli aiuti all'ambiente, gli aiuti per il salvataggio a favore delle PMI, senza tralasciare però i problemi posti dal cumulo di differenti tipi di aiuti. Inoltre, basandosi su un'analisi economica e sull'esperienza acquisita la Commissione esaminerà la possibilità di esentare aiuti di importo più elevato rispetto agli aiuti che beneficiano attualmente di esenzione. Tuttavia, ciò sarà possibile solo se gli Stati membri dimostreranno maggiore responsabilità **e rispetteranno le norme e i criteri** imposti dai regolamenti di esenzione per categoria.

Si esprime sostegno alla scelta di valutare se integrare gli aiuti regionali, gli aiuti all'ambiente e gli aiuti per il salvataggio a favore delle PMI.

38. Al fine di tener conto dell'evoluzione dell'economia, verrà inoltre innalzata la soglia al di sotto della quale gli Stati membri possono accordare **aiuti de minimis** senza ulteriori requisiti specifici.

Si condivide

## **II.6 Una politica mirata degli aiuti regionali**

39. Come espresso chiaramente nella comunicazione al Consiglio europeo di primavera, la Commissione è pienamente impegnata a garantire lo sviluppo sostenibile, nonché a modernizzare e a promuovere il modello sociale europeo. Questo impegno si estende anche alla politica degli aiuti di Stato.

40. A questo riguardo, un elemento importante della strategia di Lisbona è rappresentato in particolare dalla coesione: la riduzione delle disparità tra le regioni europee è fattore di stabilità e consentirà di liberare un grande potenziale di crescita. Gli allargamenti del passato hanno dimostrato che vi sono margini di sviluppo a beneficio sia delle regioni ricche che di quelle povere. La politica degli aiuti di Stato può contribuire a raggiungere questo risultato positivo, impedendo la corsa nefasta alle sovvenzioni tra le regioni e creando gli incentivi giusti alla crescita e all'occupazione sia nelle regioni meno sviluppate che nelle altre regioni.

41. La politica della Commissione in materia di aiuti regionali deve essere aggiornata per tener conto degli sviluppi intervenuti nei sette anni trascorsi dall'adozione dei vigenti orientamenti, avvenuta nel 1998. La Commissione ha avviato il riesame degli **orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato a finalità regionale**, in cui intende integrare la **disciplina multisettoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento**. Il riesame terrà anche conto della terza relazione sulla coesione, che propone di organizzare la futura politica di coesione attorno a tre obiettivi principali: a) convergenza, b) competitività regionale e occupazione, c) cooperazione territoriale europea. Questi obiettivi sono altresì alla base delle proposte di regolamento della Commissione relative ai fondi strutturali.

42. Data la necessità di usare moderazione nella concessione degli aiuti all'investimento alle grandi imprese, per far sì che gli aiuti, grazie alla riduzione delle disparità regionali, continuino ad essere uno strumento efficace per favorire la competitività generale a lungo termine, questo tipo di aiuto potrebbe essere destinato principalmente alle regioni meno sviluppate.

43. Gli aiuti regionali devono essere considerati alla luce delle possibilità di concessione di aiuti per obiettivi orizzontali previste dalla presente comunicazione, in particolare per quanto riguarda le misure di aiuto

più direttamente legate all'attuazione del programma di Lisbona. Occorrerà esaminare se e in che misura mantenere le maggiorazioni regionali contenute nei testi vigenti in materia di obiettivi orizzontali.

44. La Commissione esaminerà altresì quali siano i livelli di aiuto giustificabili al di fuori delle regioni meno sviluppate, quali debbano essere i differenziali di aiuto, quali categorie di imprese debbano beneficiarne e per quali categorie di aiuti. Tutto ciò darà agli Stati membri un grado sufficiente di flessibilità per definire a livello nazionale politiche volte a promuovere la competitività e l'occupazione a livello regionale e la cooperazione territoriale a livello europeo, riuscendo nello stesso tempo a conseguire l'obiettivo di "aiuti di Stato meno numerosi e più mirati"

Con riferimento al tema degli aiuti regionali, si rinvia alle più dettagliate considerazioni di merito che lo Stato italiano esporrà nel corso dell'incontro multilaterale del 15 e 16 settembre 2005 e che potrà essere rappresentata per iscritto a seguito di ulteriori approfondimenti.

Qui di seguito si fanno presenti solo alcune notazioni di carattere generale, che tengono conto dei recenti documenti adottati dalla Commissione, in materia di AS a finalità regionale.

Sotto il profilo del metodo, si osserva che:

1. in primo luogo, non è chiaro quale valore la Commissione intenda attribuire alla consultazione avviata con il PAAS, atteso che, su un tema così rilevante come quello degli aiuti a finalità regionale, la stessa ha proceduto a ridefinire la strategia comune in materia, senza attendere che si concludesse la fase di consultazione, il cui termine è previsto per il 15 settembre 2005;
2. in secondo luogo, i citati documenti, oltre ad anticipare la fine della fase consultativa, sono anche poco coerenti con le loro precedenti versioni e non sembrano tener conto delle posizioni espresse dagli stati nel corso delle consultazioni a suo tempo avviate.

Nel merito, in linea generale, si rileva che, a quanto consta da una prima lettura di tali recenti documenti, la strategia in materia di aiuti a finalità regionale non appare in linea con l'obiettivo generale del PAAS, di ridurre il volume degli aiuti, considerato che l'intensità massima prevista per i medesimi è aumentata.

Infine, non è chiara la ragione per la quale la Commissione intende abbandonare l'Equivalente Sovvenzione Netto (ESN) come parametro di misura delle intensità di aiuto a favore dell'Equivalente Sovvenzione Lorda (ESL).

*In proposito, si esprime una netta preferenza per il criterio dell'ESN - che, ormai, gli operatori utilizzano da tempo con discreto successo – poiché esso è più trasparente ed evita il rischio che possano crearsi trattamenti differenziati fra i diversi Stati membri, a seconda del diverso regime fiscale.*

## **II.7 Incoraggiare un futuro ecologicamente sostenibile**

45. La tutela dell'ambiente non solo è fondamentale come obiettivo in sé, ma può anche essere fonte di vantaggio competitivo per l'Europa, in quanto offre opportunità di innovazione e consente di creare nuovi mercati e di accrescere la competitività, grazie all'impiego efficiente delle risorse e degli strumenti finanziari.

46. La **disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente** resterà in vigore fino al 2007. Nel 2005 la Commissione avvierà le riflessioni sulle modalità e sui mezzi migliori per affrontare le sfide poste dallo sviluppo sostenibile e per sfruttare le opportunità che esso offre, quali definite nella strategia di



Lisbona e nella strategia per lo sviluppo sostenibile, cercando soprattutto di assicurare la piena internalizzazione dei costi ambientali. La Commissione cercherà in particolare di incoraggiare l'eco-innovazione e l'incremento di produttività tramite l'eco-efficienza, conformemente a quanto previsto dal piano di azione per le tecnologie ambientali. Talune misure potrebbero altresì essere esonerate dall'obbligo di notificazione in virtù dell'esenzione generale per categoria.

L'applicazione della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente, ha dato luogo ad alcune problematiche, che l'esperienza sul campo ha consentito di meglio analizzare e che portano a sostenere la necessità di rivedere tale disciplina.

Si è riscontrato che la maggior parte delle difficoltà sono conseguenza dell'approccio "cautelativo" che sta alla base della disciplina in esame, la quale individua una serie di meccanismi di valutazione volti ad assicurare che gli aiuti di Stato funzionali alla tutela ambientale non determinino, anche indirettamente, effetti distorsivi sulla concorrenza e sulla crescita. Pertanto, nell'esperienza quotidiana, capita che l'applicazione delle norme in materia di ambiente sia, di fatto, impedita a causa dei limiti e dei vincoli derivanti dalle norme tendenti ad evitare effetti distorsivi sulla concorrenza, disattendendosi la stessa ragion d'essere della normativa speciale in materia ambientale.

Tali difficoltà di applicazione della normativa sugli AS all'ambiente possono comportare delle lacune nell'effettiva realizzazione degli obiettivi comunitari e nazionali di tutela dell'ambiente, il cui pieno e completo raggiungimento, dipende, in molti casi, proprio da corretti incentivi.

Nell'esperienza quotidiana, capita che i limiti e i vincoli derivanti dall'applicazione delle norme tendenti ad evitare effetti distorsivi sulla concorrenza impediscano, di fatto, l'applicazione delle norme tendenti ad un'efficace salvaguardia ambientale, in tal modo portando a disattendere la ragion d'essere della normativa speciale in materia ambientale, che è, appunto, quella della tutela dell'eco-sistema.

Tali difficoltà di applicazione della normativa sugli AS all'ambiente possono comportare delle lacune nell'effettiva realizzazione degli obiettivi comunitari e nazionali di tutela ambientale, il cui pieno e completo raggiungimento, dipende, in molti casi, proprio da corretti incentivi.

*Pertanto, si condivide l'intento della Commissione di razionalizzare la politica degli aiuti di Stato, agevolando le tipologie di aiuti che non presentano rilevanti effetti distorsivi, che porterebbe anche ad una semplificazione degli adempimenti amministrativi gravanti sulle amministrazioni e sulle imprese.*

*In particolare, si rappresenta l'esigenza di adottare un approccio economico più preciso che consenta, oltre ad una valutazione delle distorsioni della concorrenza e degli scambi determinate dalle misure di aiuto, anche una migliore individuazione dei fallimenti di mercato nel settore ambientale, caratterizzato da esternalità che i costi di mercato non riflettono, in modo tale da meglio conseguire gli obiettivi di comune interesse presenti in campo ambientale.*

*Inoltre, si sostiene l'obiettivo di concentrare l'obbligo di notifica su quegli aiuti di Stato che hanno carattere maggiormente distorsivo della concorrenza e, pertanto, si suggerisce di prevedere esenzioni per alcune tipologie di aiuti ambientali, nel quadro*

*delle strategie comunitarie per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile (Kyoto, strategia per lo sviluppo sostenibile, ecc.)<sup>8</sup>.*

*Partendo dall'attuale struttura della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente (2001/C 37/03), si segnalano qui di seguito taluni interventi che potrebbero essere esentati dalla notifica:*

- 1. misure previste nei piani nazionali per la riduzione dei gas serra;*
- 2. investimenti che consentono di superare in modo consistente i livelli di tutela dell'ambiente fissati dalle norme in vigore;*
- 3. interventi ambientali attivati in assenza di norme obbligatorie;*
- 4. interventi caratterizzati dall'emergenza di natura igienico/sanitaria e ambientale, qualora sia possibile dimostrare l'applicazione del principio "chi inquina paga" (es.: bonifiche);*
- 5. aiuti alle PMI;*
- 6. interventi di miglioramento ambientale a contenuto innovativo (eco-innovazione): a tal proposito, si ritiene particolarmente utile la proposta di adeguare le norme vigenti in modo da creare condizioni quadro che favoriscano l'innovazione in campo ambientale, e, in questo contesto, si evidenzia l'importanza degli obiettivi posti dal piano d'azione per le tecnologie ambientali (ETAP)<sup>9</sup>. Fra tali possibili misure di incentivo al rispetto dell'ambiente potrebbe essere anche presa in considerazione una maggiorazione della percentuale di aiuto riconosciuto, peraltro già prevista - in alcuni casi - per le PMI.*

*Infine, si ribadisce l'importanza di prevedere delle Linee guida e un Vademecum, come già richiamati nei punti 17 e 19, funzionali ad una corretta e trasparente notifica degli strumenti agevolativi posti in essere in materia ambientale.*

## **II.8 Creare infrastrutture moderne dei trasporti, dell'energia e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione**

**47.** Secondo il piano di azione di Lisbona, per cogliere i frutti della rin vigorita strategia di Lisbona è indispensabile creare infrastrutture moderne dei trasporti, dell'energia e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in tutto il territorio della UE. Il piano invita pertanto gli Stati membri a rispettare gli impegni assunti in termini di investimenti nelle reti di trasporto e nelle reti energetiche. Cresce il ricorso da parte degli Stati membri ai partenariati pubblico-privato per la costruzione di infrastrutture. Per valutare le risorse statali messe a disposizione per i partenariati pubblico-privato occorrono pertanto norme chiare in materia di aiuti di Stato. Sotto un profilo più generale occorre rilevare che, a seguito della recente apertura di mercati in passato soggetti al controllo statale, un numero crescente di organismi pubblici si trovano ad operare su una serie di mercati. Questa situazione potrebbe sollevare problemi di natura giuridica per quanto

<sup>8</sup> Si ripercorrerebbe, in tal modo la strada già intrapresa per le esenzioni di categoria già previste, che attualmente riguardano la formazione, le PMI e l'occupazione.

<sup>9</sup> Il piano d'azione per le tecnologie ambientali (ETAP) è Stato approvato dal Consiglio europeo di primavera del 25-26 marzo 2004. Il piano è finalizzato a sfruttare tutto il potenziale che "le tecnologie il cui utilizzo risulta meno dannoso dal punto di vista ambientale rispetto alle alternative praticabili" hanno per ridurre le pressioni sulle risorse naturali di cui disponiamo, per migliorare la qualità della vita degli europei e per incentivare la crescita economica e la competitività.

riguarda l'applicabilità delle norme in materia di aiuti di Stato. La Commissione valuterà l'opportunità di adottare orientamenti in materia.

Si condivide fortemente l'approccio scelto dalla CE nel PAAS, che garantisce il miglioramento del contesto economico nel quale i privati, anche in partenariato con il settore pubblico, si trovano ad operare.

*Con particolare riferimento allo strumento del partenariato pubblico-privato per la costruzione di infrastrutture, si condivide l'esigenza di una disciplina comunitaria che dia certezza agli operatori, eventualmente valutando la possibilità di prevedere l'AS fin dalla fase del bando di gara, in modo che esso possa essere conosciuto in anticipo e messo a concorrenza tra i potenziali partecipanti alla gara.*

*Tale proposta avrebbe anche il pregio di consentire risparmi di spesa all'erario, atteso che le offerte dei partecipanti alla gara sarebbero più basse, in quanto terrebbero conto dell'AS inserito nel bando di gara.*

*Infine, in relazione alla costruzione di infrastrutture in mercati prima soggetti al controllo statale e adesso aperti alla concorrenza, è particolarmente apprezzata l'intenzione della CE di adottare orientamenti in materia.*

### **III MODERNIZZARE LE PRASSI E LE PROCEDURE NEL SETTORE DEGLI AIUTI DI STATO**

#### **III.1 Una governance migliore: ripartire le responsabilità con gli Stati membri**

**48.** Attualmente le prassi e le procedure nel settore degli aiuti di Stato evidenziano alcune carenze, come si può constatare se si considera la lunghezza dei procedimenti. Le cause all'origine dell'allungamento dei tempi vanno rinvenute in particolare nei molti obblighi imposti dal regolamento di procedura n. 659/1999 del Consiglio (ad esempio in materia di versioni linguistiche e di pubblicazione). Se non si interviene, i tempi rischiano di allungarsi ulteriormente a seguito dell'allargamento. Tempi più lunghi sono chiaramente inaccettabili, se si considera che un compromesso è possibile tra durata della procedura e garanzia di un controllo effettivo, pur salvaguardando i diritti dei terzi.

Il constatato allungamento dei tempi è ricondotto agli obblighi imposti dal regolamento n. 659/99 relativi, ad esempio, alla traduzione e alla pubblicazione dei documenti, anche in connessione con l'allargamento dell'UE e il conseguente aumento del numero delle lingue ufficiali dell'Unione europea.

Si condivide, quindi, lo sforzo di adottare tutti gli accorgimenti che possano contribuire alla maggiore snellezza dei procedimenti.

*In proposito, si ritiene che, fra tali strumenti debba rientrare un sempre maggior coordinamento fra i diversi uffici della Commissione, in modo da evitare di richiedere agli Stati membri informazioni già in possesso della Commissione<sup>10</sup>.*

<sup>10</sup> Tale caso è stato riscontrato con una certa frequenza nel settore delle notifiche di AS per la tutela dell'ambiente, con riferimento alle ipotesi in cui la DG Concorrenza formula quesiti di tipo tecnico-normativo, che potrebbero, con maggiore immediatezza, essere risolti con un più stretto contatto con le altre DG competenti per settore.

*D'altro lato, atteso che le esigenze di trasparenza, chiarezza e certezza, più volte richiamate nel PAAS, vanno contemplate con l'imprescindibile necessità che gli Stati membri conoscano il contenuto dei documenti nella propria lingua, si ritiene che fra le misure di snellimento proposte non possa rientrare la limitazione degli obblighi di traduzione.*

**49.** Nel breve periodo la Commissione, **nel quadro dei regolamenti di procedura in vigore**, migliorerà, dove possibile, l'amministrazione e la prassi interna, accrescerà l'efficienza e potenzierà l'attuazione e il controllo. Dato che il successo in questo ambito dipenderà anche dalle prassi seguite dagli Stati membri, anch'essi sono chiamati a compiere sforzi per accrescere l'efficienza, la trasparenza e l'attuazione della politica degli aiuti di Stato.

**50.** La Commissione valuterà l'opportunità di pubblicare **orientamenti sulle migliori prassi**, dopo avere consultato gli Stati membri e il grande pubblico sul modo in cui migliorare le procedure per gestire meglio gli aiuti di Stato. Tenterà in particolare di introdurre nella procedura tempi più prevedibili e tappe intermedie chiare, e di assicurare una più grande trasparenza fornendo maggiori informazioni su Internet. La Commissione ridurrà inoltre i ritardi, incoraggiando una redazione più accurata delle notifiche e scoraggiando le notifiche incomplete, mediante il ricorso più sistematico alle ingiunzioni rivolte agli Stati membri di fornire informazioni complete entro un certo termine.

Si condivide l'obiettivo di introdurre nella procedura tempi prevedibili e tappe intermedie chiare (anche punto 58), auspicandosi, altresì, che siano esplicitati gli strumenti che consentano di fare ciò.

Al riguardo, si ribadisce l'impegno dello Stato italiano a fornire in tempo utile tutte le informazioni che la Commissione richiede nel corso delle procedure di indagine sugli AS e si riconosce che compete agli Stati membri dotarsi dei necessari strumenti di reperimento delle informazioni medesime.

*D'altra parte, sembra anche opportuno evidenziare che la celerità e la prevedibilità dei tempi di acquisizione di tali notizie da parte della CE dipende anche dalla chiarezza e dalla completezza delle relative richieste, talune delle quali potrebbero anche essere sostituite dall'acquisizione delle medesime notizie presso altri uffici della CE medesima, con notevole semplificazione e risparmio di tempo.*

*Inoltre, si esprime sostegno per il proposito di raccogliere e diffondere le buone prassi, anche attraverso la realizzazione di reti informative fra la Commissione e le amministrazioni nazionali competenti in materia di AS.*

**51.** Sebbene competente per l'adozione delle norme di dettaglio in materia di aiuti di Stato sia la Commissione, l'applicazione corretta delle norme e delle procedure dipende in larga misura dagli Stati membri. Nel quadro dell'allargamento, il controllo delle misure di aiuto di Stato nei nuovi Stati membri è stato effettuato da autorità di controllo indipendenti sotto il profilo funzionale. È stata un'esperienza che ha dato buoni risultati e di cui occorrerà tenere conto nel valutare l'opportunità di intensificare la cooperazione tra la Commissione e tutti gli Stati membri. A questo proposito, la Commissione esaminerà se **autorità indipendenti** negli Stati membri possano assisterla nell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato (accertamento e recupero a titolo provvisorio di aiuti concessi illegalmente, esecuzione delle decisioni di recupero).

Si ritiene utile esaminare il possibile ruolo che le Autorità nazionali indipendenti potranno rivestire in materia di aiuti di Stato, rappresentandosi la necessità di tenere in considerazione:

- a. da un lato, i risultati dell'analogia regolamentazione in materia di antitrust<sup>11</sup> (intese ed abusi di posizione dominante) ed il quadro normativo generale, sia interno che comunitario, nella materia della concorrenza: al riguardo, va considerato che il ruolo dell'Autorità antitrust è normativamente definito e non pone problemi in termini di rapporti fra sfere di competenza di organi diversi, come invece avverrebbe nel caso dell'istituzione di Autorità indipendenti in materia di AS;
- b. dall'altro, talune specifiche variabili, relative agli AS, di natura giuridica ed organizzativa.

In primo luogo, si osserva che, affinché le autorità indipendenti possano effettivamente semplificare il lavoro della Commissione e delle amministrazioni nazionali, è necessario che le medesime abbiano (o acquisiscano) delle specifiche skills in materia e abbiano la possibilità di dedicare le necessarie risorse alle previste attività di assistenza.

In secondo luogo, dal PAAS non emerge con chiarezza quali siano gli strumenti di azione delle citate autorità, atteso che le norme del trattato prevedono delle ben determinate competenze in capo alla CE, che non possono, quindi, essere attribuite ad altri organi. Peraltro, anche nell'ipotesi di scuola – del tutto eventuale – in cui si volesse immaginare che la CE deleghi alcune di dette competenze alle autorità indipendenti degli Stati, andrebbero chiariti i rapporti giuridici fra le eventuali decisioni delegate (di primo livello) prese da dette autorità e quelle della CE.

Al di fuori della ipotesi immaginata sopra, il ruolo che sembrerebbe residuare per le autorità indipendenti appare essere quello di filtro fra le amministrazioni nazionali e gli uffici della Commissione, sul quale occorre effettuare una valutazione attenta, che, tuttavia, necessita di ulteriori elementi di giudizio.

Nell'immediato, un'ipotesi di semplificazione dell'attività della CE, è quella che consiste nell'instaurazione di rapporti più diretti ed immediati fra la CE medesima e gli Stati, evitando qualunque duplicazione di strutture competenti o intermediazione.

***In tale ottica di semplificazione, quindi, potrebbe essere utile la previsione di punti di contatto interni alla Commissione, che possano svolgere una funzione di regolare informazione e consulenza verso le amministrazioni nazionali, specie nella fase antecedente la concessione degli AS, cioè nella fase di pre-notifica.***

***Qualora a tali punti di contatto fossero attribuiti sufficienti poteri istruttori, essi potrebbero svolgere il compito di fornire utili indicazioni alle amministrazioni nazionali circa la compatibilità di una misura di aiuto, in tal modo rendendo più prevedibile il giudizio della Commissione, con notevoli effetti deflattivi sul contenzioso.***

---

<sup>11</sup> In materia di antitrust, la Commissione ha da tempo posto l'obiettivo di coinvolgere simili organismi nazionali, nell'ottica della collaborazione e del decentramento, al fine di garantire un'integrale applicazione delle regole comunitarie vigenti. In proposito, si vedano, ad esempio, il Regolamento del Consiglio n. 1/2003 del 16 dicembre 2002, che, a decorrere dal 1° maggio 2004, ha sostituito il regolamento 17/62.

### III.2 Meno burocrazia e applicazione e controllo più mirati

52. Gli orientamenti sulle migliori prassi, assieme all'esenzione generale per categoria e all'aumento della soglia *de minimis* dovrebbero consentire di ridurre sia i tempi di adozione delle decisioni da parte della Commissione sia gli oneri amministrativi a carico degli Stati membri. Tuttavia, gli **Stati membri dovrebbero impegnarsi più attivamente** per verificare che le condizioni di esenzione siano pienamente rispettate e che le informazioni necessarie vengano conservate conformemente alla normativa in materia, in modo che in caso di dubbio o di denuncia la Commissione possa verificare la compatibilità degli aiuti.

53. L'efficacia e la credibilità del controllo degli aiuti di Stato presuppongono la **corretta esecuzione** delle decisioni della Commissione, in particolare per quanto riguarda il recupero degli aiuti di Stato concessi illegalmente e degli aiuti incompatibili. L'esperienza recente dimostra che l'esecuzione delle decisioni di recupero da parte degli Stati membri è insoddisfacente e che a volte le decisioni condizionali e le decisioni positive non sono correttamente eseguite dagli Stati membri. Per questo la Commissione:

- farà in modo che si giunga ad un'esecuzione più tempestiva ed efficace delle decisioni di recupero, per assicurare parità di trattamento a tutti i beneficiari. A questo scopo, la Commissione sorveglierà più attentamente l'esecuzione da parte degli Stati membri delle sue decisioni di recupero. Il recupero deve essere eseguito conformemente alle procedure nazionali. Qualora però risulti che il recupero non viene eseguito tempestivamente ed efficacemente, la Commissione ricorrerà più attivamente alla procedura di cui all'articolo 88, paragrafo 2 e agli articoli 226 e 228 del trattato, per non rispetto delle sue decisioni;

- esigerà maggiore trasparenza nei principi generali del controllo degli aiuti di Stato e valuterà l'opportunità di creare una rete delle autorità o dei punti di contatto nel settore degli aiuti di Stato, per facilitare il flusso di informazioni e lo scambio delle migliori prassi;

- promuoverà a tutti i livelli azioni di sensibilizzazione volte a promuovere la comprensione dell'azione di controllo degli aiuti di Stato, per aiutare le autorità che concedono gli aiuti a predisporre misure compatibili con le norme del trattato.

54. La Commissione rafforzerà la **sorveglianza sul rispetto** da parte degli Stati membri delle condizioni fissate nelle decisioni sugli aiuti di Stato e l'osservanza delle disposizioni dei regolamenti di esenzione per categoria. Incoraggerà inoltre gli Stati membri a fissare criteri di riferimento sulla base dei quali poter verificare se gli aiuti di Stato consentano effettivamente di conseguire gli obiettivi fissati e se costituiscano il miglior strumento di intervento dello Stato per il conseguimento di un dato obiettivo. Ciò potrebbe essere realizzato in collaborazione con le Corti dei conti nazionali.

L'incentivazione dell'analisi *ex post* del funzionamento degli aiuti di Stato (punto 53) si inquadra nel generale e condivisibile proposito di rafforzare l'approccio economico, ma – al fine di consentire un effettivo monitoraggio sia agli Stati membri che alla CE – richiede una definizione degli indicatori di efficacia e di efficienza degli AS sempre migliore, che dovrebbe essere contenuta nella stessa decisione con la quale la CE giudica l'aiuto.

Pertanto, una corretta e proficua analisi *ex post* presuppone che le valutazioni in essa contenute siano fatte già *ex ante*, nella fase iniziale della procedura.

La possibilità che i giudici nazionali possano essere maggiormente coinvolti nelle procedure di recupero provvisorio degli aiuti va valutata alla luce di talune considerazioni di fondo, che attengono sia a ragioni di opportunità che al fondamentale impianto normativo delle norme comunitarie in materia di AS.

In primo luogo, si osserva che il Trattato già contiene gli strumenti giuridici per un ruolo attivo dei giudici nazionali, quale la possibilità di effettuare il rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 226, ogni qualvolta essi ravvisino profili di dubbia interpretazione delle norme comunitarie.

Tale strumento attiene all'interpretazione giuridica delle norme comunitarie e si addice all'ipotesi della possibile illegalità degli AS, che in effetti consiste nel mancato rispetto di una norma giuridica di natura procedurale (l'obbligo della notifica), ma con difficoltà può essere applicata a questioni economiche, come il giudizio di compatibilità, che appartiene comunque alla specifica competenza della CE.

*Sotto tale rispetto (giudizio di compatibilità), quindi, l'eventuale previsione di un ruolo rafforzato dei giudici nazionali andrebbe ben coordinato con le funzioni svolte dalla Commissione e dalla magistratura europea, al fine di evitare che si possano creare situazioni di conflitto fra organi o un eccessivo frazionamento delle procedure.*

**55.** La Commissione si impegnerà anche in **azioni di sensibilizzazione**, per incoraggiare le parti interessate a vigilare sulla piena osservanza delle norme in materia di aiuti di Stato. L'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE è direttamente applicabile e conferisce ai giudici nazionali il potere di sospendere o di recuperare a titolo provvisorio gli aiuti concessi illegalmente prima della loro approvazione da parte della Commissione. I ricorsi dei privati cittadini dinanzi ai giudici nazionali potrebbero pertanto rafforzare la disciplina nel settore degli aiuti di Stato. Occorre inoltre sensibilizzare maggiormente i revisori dei conti, le autorità nazionali di regolamentazione dei mercati, le Corti dei conti nazionali. A questo scopo, la Commissione ha avviato uno studio che pone l'accento su due aspetti importanti dell'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato a livello nazionale, ossia il ruolo delle giurisdizioni nazionali nella tutela dei diritti dei terzi interessati, in particolare i concorrenti dei beneficiari di aiuti concessi illegalmente, e l'esecuzione a livello nazionale delle decisioni negative, soprattutto le decisioni che prevedono un obbligo di recupero.

**56.** Un altro settore in cui i **giudici nazionali** potrebbero svolgere un ruolo maggiore è quello del controllo dell'effettiva rispondenza ai criteri necessari delle misure rientranti nel campo di applicazione di un'esenzione per categoria o alle quali si applicano le soglie *de minimis* e che non sono state quindi notificate alla Commissione. Se necessario, la Commissione valuterà l'opportunità di riesaminare la comunicazione relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione in materia di aiuti di Stato, e considererà in particolare se estenderne il campo di applicazione ad altri organi nazionali.

Si richiamano le considerazioni fatte con riferimento al punto 54

### **III.3 Adeguare le norme procedurali all'Unione europea allargata**

**57.** La Commissione esaminerà tutte le azioni possibili per ridurre i costi amministrativi e migliorare le norme di procedura, al fine, in particolare, di ridurre i tempi di trattamento dei casi oggetto di un procedimento da parte della Commissione, di fornire un chiaro incentivo a rispettare l'obbligo di notificazione delle misure di aiuto e di accrescere l'efficienza, la sorveglianza e l'applicazione delle norme. A tal fine, nel 2007 la Commissione intende presentare un documento di consultazione che verrà discusso con gli Stati membri e che potrebbe portare ad una **proposta di modifica del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio (regolamento di procedura)**.

Si condivide in pieno la finalità di rendere più trasparenti le procedure di notifica, suggerendosi, fra i possibili strumenti, l'adeguamento della modulistica prevista dal Regolamento CE n. 794/2004, in maniera tale che essa risulti comprensiva anche delle informazioni che costituiscono il più frequente oggetto dei quesiti che la Commissione generalmente pone in sede di valutazione. Ciò eviterebbe alla Commissione di dover formulare, di volta in volta, quesiti aggiuntivi e, insieme alla pubblicazione di orientamenti sulle migliori prassi (punto 50), contribuirebbe ad una riduzione dei tempi delle procedure, che a sua volta porterebbe anche ad una riduzione dei costi amministrativi.

*Si sottolinea l'importanza di tali aspetti procedurali, per il cui miglioramento potrebbe essere opportuno anticipare l'iter di revisione del Reg. n. 659/1999, nonché l'avvio della relativa fase di consultazione, che potrebbe essere utilmente avviata prima del 2007.*

58. Le opzioni da prendere in considerazione sono ad esempio:

- per **accorciare i tempi e accrescere la trasparenza**, la Commissione potrebbe ricorrere maggiormente a Internet. Potrebbe inoltre impegnarsi a concludere le sue indagini entro tempi più brevi, a condizione che gli Stati membri assicurino una buona cooperazione, che in caso di dubbio possa darsi avvio alla procedura e che, qualora tutte le informazioni non siano state fornite prima di un determinato termine, possa essere adottata una decisione negativa. Potrebbero essere, inoltre, riesaminate le procedure amministrative e gli aspetti linguistici (ad. es. l'obbligo di traduzione);

- per **garantire che le misure di aiuto vengano debitamente notificate**, si potrebbe ampliare la portata dell'ingiunzione di recupero in modo che si possa procedere sistematicamente al recupero a titolo provvisorio degli aiuti non notificati; si potrebbe inoltre introdurre un qualche meccanismo di dissuasione nei confronti degli Stati membri per le misure non notificate. Si potrebbe ad esempio procedere ad un esame periodico di quanto realizzato dagli Stati membri in termini di notificazioni. Qualora risulti che uno Stato membro non notifica debitamente gli aiuti di Stato che concede, la Commissione potrebbe intervenire per far sanzionare l'inosservanza degli obblighi ai sensi degli articoli 226 e 228 del trattato;

- per **conseguire una maggiore efficienza**, la discussione e l'elaborazione delle opportune misure potrebbero essere formalizzate in modo più preciso. La Commissione potrebbe inoltre migliorare la consultazione dei partecipanti al mercato e la raccolta delle informazioni settoriali pertinenti tramite nuovi strumenti che le conferiscano poteri di indagine supplementari. Potrebbe anche essere prevista una procedura scritta per il comitato consultivo in materia di aiuti di Stato.

Si condivide la proposta di fare maggiore ricorso a internet.

In particolare, sembra opportuno richiamare, in questa sede, la proposta avanzata dalla Commissione concernente le modalità di trasmissione elettronica delle notifiche<sup>12</sup>, in relazione alla quale, emerge il ruolo di “convalidatore” delle Rappresentanze permanenti, che funge da garanzia della provenienza della notifica e segna il termine iniziale da cui decorrono i termini.

Da tale ruolo si differenzia quello dell’“amministratore locale”, al quale, in quanto titolare dell’accesso al sistema on-line di notifica, spetta la decisione se autorizzare altri soggetti all’accesso.

*Si ribadisce, anche con riferimento alla notifica elettronica, quanto esposto con riguardo al punto 48, circa l'utilizzo della propria lingua da parte degli Stati membri.*

Inoltre, si condivide l’obiettivo di rendere maggiormente certi i tempi delle procedure (primo trattino), ritenendo che vadano adeguatamente individuati gli strumenti per ottenere tale risultato: al riguardo, va tenuto ben presente che l’adozione di una decisione negativa, qualora tutte le informazioni non siano state fornite entro un determinato termine, non risponde alle finalità generali della normativa in materia di AS, che presuppongono, per la valutazione dei casi, la conoscenza dei medesimi.

*Pertanto, si evidenzia che tale proposto meccanismo (c.d. silenzio-rifiuto), necessiterebbe di maggiori specificazioni circa i suoi presupposti, che, allo stato, non appaiono adeguatamente specificati.*

<sup>12</sup> Si fa qui riferimento al documento di lavoro, destinato agli Stati membri, del 26 aprile 2005 ed alla comunicazione sintetica, da pubblicare sulla GUCE, inviata in vista dell’incontro che si è tenuto a Bruxelles il 12 luglio 2005.



Con riferimento (secondo trattino) alla possibilità, per la Commissione, di ricorrere sistematicamente all'ingiunzione di recupero a titolo provvisorio degli aiuti non notificati, occorre far presente come ciò renderebbe, di fatto, priva di effetto la distinzione (presente nel trattato) tra gli aiuti incompatibili, quelli illegali (non notificati) e quelle altre misure che non costituiscono aiuto di Stato.

*Lo snellimento delle procedure per la Commissione europea deve trovare un punto di equilibrio con l'esigenza di non aggravare oltre misura le procedure amministrative interne.*

59. Oltre a ciò, la Commissione valuterà anche la necessità di estendere il campo di applicazione del **regolamento (CE) n. 994/98 del Consiglio per autorizzare** la Commissione ad accordare l'esenzione per categoria ad altri tipi di misure, ad esempio gli aiuti nel settore della cultura e della tutela e della conservazione del patrimonio artistico. A questo proposito, la Commissione intende chiarire la funzione e l'uso delle esenzioni per categoria e degli orientamenti, oltre a valutare la possibilità di conferire alle esenzioni per categoria non solo un effetto positivo, come avviene attualmente, ma anche, in determinati casi, un effetto negativo. Ciò significa che determinati criteri di esenzione dalla notificazione fungerebbero anche da criteri di compatibilità dell'aiuto, il che consentirebbe alle giurisdizioni nazionali di applicare direttamente le esenzioni per categoria e di dichiarare non solo la compatibilità ma anche l'incompatibilità di un determinato aiuto.

*Si ritiene opportuno estendere l'esenzione a categorie di aiuti già ampiamente attuate nella pratica, come, ad esempio, quelli a finalità regionale, ma non sembra appropriato introdurre l'esenzione per tipologie di sostegno in settori "nuovi" (es.: cultura), in assenza di una disciplina sostanziale di riferimento sperimentata circa i criteri di compatibilità.*

#### III.4 Ampio riesame dei rimanenti atti

60. La Commissione ha valutato la necessità di riesaminare ogni singolo atto della Commissione relativo alla concessione di aiuti di Stato. Nel corso dell'ultima tappa della riforma, la Commissione riesaminerà, ove necessario, i rimanenti atti, al fine di assicurare l'applicazione coerente e generalizzata degli stessi principi in tutti gli strumenti relativi agli aiuti di Stato.

61. In questa prospettiva, la Commissione riesaminerà la **comunicazione sull'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine** e il metodo per il **calcolo dei tassi di interesse di riferimento e dei tassi di interesse applicabili in caso di recupero**. Prima che vengano a scadenza i nuovi **orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione**, pubblicati nel 2004, la Commissione avvierà la riflessione sulla necessità di modificare alcune delle vigenti disposizioni degli orientamenti. In particolare terrà conto delle modifiche alla politica degli aiuti regionali, del rapporto con le diverse procedure di insolvenza vigenti negli Stati membri e della norme in materia di protezione sociale dei lavoratori delle imprese in corso di ristrutturazione.

Si condivide l'intenzione della CE di riesaminare il metodo per il calcolo dei tassi di interesse applicabili in caso di recupero (art. 9 del Reg. 794/2004), rinviandosi ad un successivo contributo che, attesa la complessità della questione, sarà inviato in seguito.

62. I mass media, i servizi audiovisivi, le imprese creative e il settore culturale nel suo complesso presentano un elevato potenziale in termini di innovazione, di competitività, di crescita e di occupazione, oltre ad avere una funzione essenziale nella preservazione e nella promozione della ricchezza e della diversità culturali e linguistiche della UE. Nell'esaminare le questioni in materia di aiuti di Stato in questi settori, la Commissione applica pienamente le relative disposizioni del trattato (in particolare l'articolo 151, paragrafo 4 e l'articolo 87, paragrafo 3, lettera d)) e il Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri, allegato al trattato di Amsterdam, e tiene conto degli specifici interessi pubblici legati a queste attività. A tale riguardo, la Commissione riesaminerà la **comunicazione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione**. In particolare, con lo sviluppo delle nuove tecnologie digitali e dei servizi basati su Internet sono emerse nuove problematiche relative alla portata del servizio pubblico di radiodiffusione. La Commissione valuterà altresì l'opportunità di procedere ad un riesame della **comunicazione su taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive (comunicazione sul cinema)**. Inoltre, sulla base dell'esperienza maturata in questo settore, la Commissione potrebbe chiedere al Consiglio di estendere il campo di applicazione del regolamento di abilitazione, in modo che anche il cinema possa beneficiare di *un'esenzione per categoria*.

63. La Commissione avvierà inoltre una più ampia riflessione sulle modalità di concessione degli aiuti di Stato alle imprese. Alcune misure di aiuto sono più trasparenti di altre; altre ancora sono più direttamente volte al conseguimento di obiettivi specifici. Ciò solleva interrogativi sull'efficacia delle varie forme di aiuti e sui loro effetti distorsivi della concorrenza. La Commissione adotterà pertanto un **documento di consultazione sugli elementi di aiuto contenuti nelle varie forme di aiuto** e raccoglierà il parere degli Stati membri e delle imprese sull'argomento. Dalla consultazione potrebbero emergere indicazioni per la Commissione se mostrarsi sistematicamente più rigorosa verso alcune forme di aiuto rispetto ad altre.

Si condivide

64. Ad integrazione della riflessione generale, la Commissione riesaminerà la **comunicazione sugli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie**, per integrarvi l'esperienza acquisita in questo settore e decidere se modificare le norme e i criteri vigenti. Contestualmente, la Commissione valuterà l'opportunità di rivedere la **comunicazione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese**, pubblicata nel 1998, in particolare per valutare se occorra estendere la comunicazione alla tassazione indiretta.

Con riguardo alla possibilità di rivedere la Comunicazione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese per valutare se occorra estendere la comunicazione stessa alla tassazione indiretta delle imprese, sarebbe utile conoscere se la Commissione ritenga di confermare che tale ampliamento debba riguardare soltanto il settore delle accise oppure tutto il settore dell'imposizione indiretta, atteso che le riduzioni dell'IVA non rientrano, di norma, nel disposto dell'art. 87, paragrafo 1.

65. Infine, la Commissione deciderà se vi sia ancora bisogno di una **disciplina degli aiuti di Stato alla costruzione navale** o se invece il settore possa essere disciplinato semplicemente da norme orizzontali.

66. Dopo l'accordo sul nuovo regolamento del Consiglio sullo sviluppo rurale, previsto per il giugno 2005, la Commissione procederà ad un riesame delle misure specifiche vigenti per gli **aiuti di Stato nel**

**settore agricolo.** Progetti di proposte saranno presentati in tempo per l'adozione formale nel 2006 e l'attuazione a partire dal 1° gennaio 2007.

### **III. 5 Applicazione e valutazione delle nuove prassi in futuro**

**67.** Dopo avere concluso la revisione complessiva della politica degli aiuti di Stato, la Commissione procederà alla sua valutazione, per assicurarsi che le nuove norme e le nuove prassi in materia funzionino correttamente a vantaggio dei cittadini europei. Se necessario, saranno proposte nuove azioni.

Si condivide

## Innovazione

---

### **Allegato al documento che esprime la posizione dello Stato italiano concernente il Piano d'azione in materia di aiuti di stato (punti da 24 a 28 )**

#### **II CONCENTRARSI SULLE PRIORITÀ FONDAMENTALI**

##### **II.1 Puntare sull'innovazione e sulle attività di R&S per rafforzare la società della conoscenza**

24. Il futuro sviluppo economico dell'Europa dipende dalla sua capacità di creare e far crescere settori ad alto valore aggiunto, innovativi e basati sulla ricerca, che siano in grado di competere con i migliori concorrenti a livello mondiale. La priorità accordata alla conoscenza e all'innovazione è stata chiaramente ribadita nella comunicazione al Consiglio europeo di primavera.

25. A questo proposito, nel 2005 la Commissione adotterà una **comunicazione sugli aiuti di Stato e sull'innovazione**, in cui analizzerà i bisogni e vaglierà le possibilità di adeguamento delle norme vigenti, al fine di creare condizioni quadro idonee a favorire l'innovazione nella UE. La comunicazione andrà ad integrare il programma quadro sull'innovazione e la competitività. L'innovazione è connessa con un processo che consente di combinare la conoscenza e la tecnologia con lo sfruttamento delle opportunità offerte dal mercato per prodotti, servizi e processi commerciali nuovi o più avanzati rispetto a quelli già disponibili sul mercato comune, e comporta un certo grado di rischio. Questo processo può essere ostacolato dai fallimenti del mercato (il più delle volte in forma di esternalità, beni pubblici e asimmetrie informative che determinano una diffusione inefficiente dei risultati, finanziamenti insufficienti e asimmetrie sul mercato del lavoro). Gli aiuti di Stato possono essere giustificati quando occorre accrescere gli incentivi all'innovazione, purché non determinino il venir meno dell'iniziativa privata o favoriscano la concorrenza sleale.

26. Il vademecum della Commissione sull'innovazione ha dimostrato che è già possibile in un certo numero di casi concedere aiuti per correggere i fallimenti del mercato che ostacolano l'innovazione, ma che comunque le norme potrebbero essere migliorate. Verranno analizzate ulteriori possibilità in modo da includere misure che consentano di stimolare l'innovazione nel comune interesse. Verrà prestata particolare attenzione, ad esempio, alla specifica situazione delle piccole e medie imprese, al ruolo degli intermediari (ad es. *cluster* e centri tecnologici) e ai ricercatori altamente qualificati che lavorano nel settore dell'innovazione. Le modifiche specifiche proposte nella comunicazione saranno introdotte successivamente, al momento della revisione delle norme in materia.

27. Inoltre, la Commissione apporterà modifiche al **programma quadro comunitario di ricerca e sviluppo**, alla luce degli obiettivi di Lisbona e di Barcellona. Nella revisione si cercherà anche di tenere maggiormente conto delle priorità della politica comunitaria in materia di R&S, in particolare la promozione della cooperazione transfrontaliera e dei partenariati pubblico-privato nel settore della ricerca, la diffusione dei risultati delle ricerche e i grandi progetti di ricerca di comune interesse europeo. Gli aiuti di Stato a favore delle attività di R&S potrebbero consentire agli Stati membri di correggere i fallimenti del mercato e di fornire gli incentivi giusti alle imprese per spingerle ad investire di più nelle attività di R&S. La Commissione baserà la revisione del programma quadro su un approccio più aderente ad un processo interattivo di innovazione industriale, che tenga anche conto della risposta continua del mercato.

28. Il programma quadro dovrà anche tenere conto della crescente importanza dei partenariati pubblico-privato nel settore della R&S. In particolare dovrà prevedere idonee disposizioni sulla ricerca collaborativa, ivi compresi la proprietà dei diritti di proprietà intellettuale ottenuti nel quadro di questo tipo di progetti, l'accesso a questi diritti e il loro sfruttamento. In sede di riesame dovrà essere valutata anche l'opportunità di consentire la concessione di aiuti a favore della diffusione dei risultati. La Commissione valuterà inoltre se estendere il campo di applicazione del programma quadro a tipologie di aiuti a favore di determinate attività innovative non ancora contemplate negli orientamenti o nei regolamenti in vigore, creando così un **quadro degli aiuti alle attività di R&S e all'innovazione**. Inoltre, se sulla base dell'esperienza acquisita la Commissione riuscirà a definire criteri chiari e generali di compatibilità, esenterà alcune misure di aiuto dell'obbligo di notificazione alla Commissione.

## **1. L'innovazione nel contesto economico attuale.**

Con la strategia di Lisbona del 2000, l'Unione europea si è posta l'obiettivo di diventare entro la fine del decennio un'economia forte basata sulla conoscenza, al vertice della competitività internazionale, in grado di realizzare una crescita sostenibile, con nuovi e più qualificati posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.

La revisione della strategia di Lisbona, avviata dalla Commissione europea nel corso del 2005, indica la necessità di intervenire con urgenza per rafforzare i pilastri fondamentali di questa strategia, fra i quali rientrano la ricerca e l'innovazione.

Considerata l'ampia gamma di significati che il termine innovazione ha nel linguaggio comune, sembra opportuno, con riferimento agli AS, circoscriverne l'ambito, escludendo da esso tutte quelle attività che, pur dando luogo ad oggettive novità, rientrano nella ordinaria programmazione e gestione dell'impresa (es.: riorganizzazioni aziendali "standard", finalizzate alla semplice razionalizzazione dei fattori produttivi, che non comprendono alcuna innovazione di processo).

Pertanto, l'innovazione non può essere intesa come un "miglioramento" di routine, dovendo essa rappresentare un miglioramento sostanziale, che, per qualificarsi come innovazione, dovrebbe, inoltre, accompagnarsi ad un programma di investimenti con determinate caratteristiche (si veda il paragrafo 3). Tale preliminare avvertenza serve ad evitare il rischio che siano favorite le imprese "specializzate" a richiedere contributi (anche se non innovative), rispetto a quelle effettivamente innovative.

Tanto premesso, va evidenziato che l'innovazione effettiva è uno degli strumenti essenziali affinché le imprese dell'UE possano fronteggiare la concorrenza, in particolare extraeuropea, continuare a soddisfare le richieste del mercato e, infine, adeguarsi alle aspettative di qualità crescente che esso esprime. Pertanto, l'innovazione è una necessità vitale per l'impresa che intenda perseguire una strategia di crescita e di espansione: essa consegue al confronto continuo con il proprio sistema competitivo di riferimento ed è finalizzata a creare o mantenere vantaggi concorrenziali attraverso un valore superiore dei propri prodotti e/o servizi per il cliente.

D'altra parte, anche i dati a disposizione<sup>1</sup> sembrano supportare la "forza competitiva" insita nell'innovazione., se si pensa che le imprese innovative hanno accresciuto il loro fatturato del 9% (mentre le altre solo del 3%) e che esse hanno aumentato la loro quota di mercato del 24%.

Nonostante la strategicità dei processi innovativi in un ambito di mercati aperti e concorrenziali, la propensione naturale delle imprese europee all'innovazione appare insufficiente, tanto che proprio tale carenza è stata ritenuta uno dei fattori chiave che spiegano gli insoddisfacenti risultati dell'Europa in materia di crescita della produttività e di miglioramento della competitività<sup>2</sup>.

Secondo la medesima indagine<sup>3</sup> sull'innovazione, sebbene la stessa - nel periodo 1998-2000 - l'innovazione abbia interessato meno della metà delle imprese europee (il 44%), tuttavia, esse rappresentano il 75 % del giro d'affari complessivo e il 72 % dell'occupazione.

Secondo l'indagine le ragioni di tale ridotto tasso di innovatività sono:

1. le imprese sono soddisfatte (e quindi si accontentano) dei prodotti e servizi che già offrono;

---

<sup>1</sup> Ci si riferisce ai dati risultanti dall'indagine comunitaria sull'Innovazione, effettuata, nell'ambito del SIC 3, e realizzata dall'Eurostat e dalla DG Imprese.

<sup>2</sup> Questa spiegazione è stata fornita, ad esempio, nel Rapporto Sapir (Europa, un'agenda per la crescita), consultato nell'edizione italiana Il Mulino, Bologna, 2004.

<sup>3</sup> Vedi nota 1.

2. le imprese vorrebbero innovare ma ritengono che gli ostacoli siano insormontabili: tra le imprese che hanno posto in essere attività innovative, infatti, il 37% ha segnalato che tali ostacoli hanno gravemente ritardato l'avvio dei relativi progetti, mentre il 22% ha dichiarato che, in conseguenza di detti ostacoli, i lavori non sono neanche stati avviati.

Secondo le imprese, ed in particolare quelle del settore servizi, gli impedimenti più frequenti sono:

- a. il costo elevato dell'innovazione;
- b. la mancanza di finanziamenti adeguati;
- c. la percezione di un rischio eccessivamente elevato;
- d. la scarsità di personale qualificato.

La perdita di competitività, inoltre, si accentua in quei contesti - come quello italiano - il cui sistema produttivo è caratterizzato dalla piccola dimensione delle imprese e dalla specializzazione produttiva, nei quali il tasso di innovatività delle imprese è ancor più basso di quello medio europeo, considerato insufficiente dalla CE.

Sembra, dunque, che, nell'ambito delle strategie di incentivazione dell'innovazione - che rientrano fra gli strumenti per la realizzazione degli obiettivi di Lisbona - vadano considerati con attenzione anche gli AS, in specie nell'ambito dei sistemi di piccole e medie imprese (PMI).

## **2. L'ambito dell'innovazione e gli elementi caratterizzanti.**

Al fine di individuare le linee di riforma della disciplina in materia di AS - relativa all'innovazione - sono qui di seguito sinteticamente illustrati alcuni elementi utili contraddistinguere l'innovazione, le varie tipologie della medesima, le modalità di attuazione degli interventi innovativi e i possibili strumenti per portare a compimento strategie innovative.

### 2.1 Tipologie di innovazione

In primo luogo, va tenuto in considerazione che l'innovazione, a prescindere dalla opportunità di darne una definizione, può esplicarsi in diversi segmenti della filiera produttiva ed assume rilevanza sotto diversi profili, ulteriori e diversi rispetto all'innovazione di prodotto. Una sintetica classificazione, meramente esemplificativa e senza pretesa di esaustività, può, quindi, essere la seguente:

- a. innovazione di prodotto, che caratterizza tendenzialmente le imprese di dimensioni medio-piccole, per le quali essa rappresenta la strategia per emergere e affermarsi nel panorama concorrenziale e competitivo del mercato;
- b. innovazione di processo, che coinvolge prevalentemente le imprese di grande dimensioni in quanto possiedono strutturalmente una visione del mercato più ampia rispetto alle PMI;
- c. innovazione nel processo di distribuzione: sarebbe opportuno delineare le condizioni e i limiti di un eventuale intervento contributivo sulla garanzia dell'impatto e del successo del prodotto innovativo nel mercato;
- d. innovazione organizzativa.

In secondo luogo, va tenuto presente che l'innovazione può esplicarsi sia in relazione a settori che - per l'impresa stessa o per il mercato - rappresentano una novità, sia in relazione a settori tradizionali, per i quali l'innovazione tecnologica rappresenta lo strumento principale contro il declino.

Si ritiene che entrambi questi tipi di interventi innovativi vadano considerati "innovazione", in quanto sia l'una che l'altra rappresentano uno strumento di accrescimento della competitività:

l'innovazione è un obiettivo auspicabile non solo nei settori high-tech ma anche nei settori maturi, nei quali la tecnologia è strumento per un rilancio competitivo.

## 2.2 Rapporti fra innovazione e ricerca e sviluppo (R&S)

Nella generalità dei casi, l'innovazione appare come conseguenza dei progressi nel campo della ricerca e dello sviluppo: in altri termini, essa rappresenta la fase successiva a quella della ricerca, cioè quella nella quale l'idea innovativa, frutto del tessuto connettivo che promuove ed effettua la ricerca, entra nella fase di industrializzazione del prodotto, nell'ambito della quale il prodotto medesimo viene trasformato proprio a seguito dell'idea innovativa stessa.

Tuttavia, da quanto esposto nel paragrafo precedente, va tenuto presente anche il fatto che l'innovazione – in casi che rappresentano complessivamente una percentuale decisamente minoritaria – può anche prescindere dall'utilizzo della tecnologia o dei “progressi di laboratorio”, arrivando a ricomprendere forme di innovazione organizzativa che non vanno necessariamente associate al settore “Ricerca e Sviluppo”.

Ne deriva che, con riferimento alle numerose ipotesi in cui l'innovazione consegue alla ricerca, diventa essenziale individuare un discrimine fra le due aree (innovazione e R&S), che, come si è detto, si collocano in fasi logicamente e temporalmente consecutive.

In particolare, nella R&S andrebbero ricomprese le tre fasi della ricerca di base (iniziale), della ricerca industriale (intermedia) e della ricerca precompetitiva (finale), mentre l'innovazione consisterebbe nelle attività immediatamente successive, nell'ambito delle quali si colloca la trasformazione del prototipo in prodotto industriale, si tratta cioè, comunque, di un investimento produttivo, sebbene caratterizzato da un elevato grado di rischio e da una più elevata redditività, in caso di successo.

## 2.3 Elementi caratteristici dell'innovazione

Alla luce di quanto sopra, emergono alcuni aspetti caratteristici, tra loro correlati, dell'innovazione intesa come investimento produttivo, che, senza avere carattere definitorio, possono ulteriormente circoscriverne la nozione e distinguerla rispetto agli altri investimenti produttivi “ordinari”. Tali elementi, meglio analizzati in seguito, sono rinvenibili nei seguenti:

1. grado di rischio;
2. profilo di redditività;
3. contenuti delle necessarie competenze;
4. complessità dell'intervento;
5. difficoltà, in ragione dei rischi elencati, di reperire le necessarie fonti di finanziamento: tale tassello costituisce la problematica del capitale di rischio, che sarà affrontata, nel PAAS, in relazione al punto specifico.

Tali elementi concorrono in larga misura ad una perdita di competitività del sistema, in quanto essi frenano gli investimenti in innovazione delle imprese, configurando ipotesi di fallimento del mercato, in presenza delle quali si giustifica il ricorso all'intervento pubblico di sostegno agli investimenti in innovazione.

In considerazione di quanto sopra - tralasciando eventuali, possibili definizioni<sup>4</sup> di innovazione – è invece opportuno fornire agli operatori l'ausilio di una serie di indici, la cui

---

4 Fra tali definizioni, si rammenta quella contenuta nel “Libro verde sull'innovazione” di cui alla Comunicazione COM (1995) 688:

“L'innovazione consiste nella produzione, assimilazione e sfruttamento con successo di novità nei settori economico e sociale. L'innovazione, in breve è:

- il rinnovo e l'ampliamento della gamma dei prodotti e dei servizi, nonché dei mercati ad essi associati;

presenza qualifichi una determinata spesa per investimenti come spesa (di investimento) per l'innovazione, la quale, come si è detto, raramente è conseguenza del mercato, che, in questo settore, spesso risulta inefficiente e alimenta casi di fallimento di mercato.

### **3. Investimenti in innovazione: elementi qualificanti e tipologie.**

Poiché occorre individuare gli investimenti che possono essere sovvenzionati, rispetto a quelli "ordinari", prima di concedere l'AS, occorre, preliminarmente, verificare che esso sia funzionale ad ottenere miglioramenti non di routine, che rappresentino un progresso sostanziale rispetto ad una condizione di partenza, e, in secondo luogo, che tali investimenti siano caratterizzati dai seguenti elementi distintivi:

a) grado di rischio del programma di investimenti in "innovazione": il programma si caratterizza per la sussistenza di un rischio di insuccesso, rispetto agli obiettivi perseguiti, più elevato rispetto al rischio degli investimenti produttivi che rientrano nell'ordinaria gestione dell'impresa;

b) redditività del programma di investimenti in "innovazione": la proiezione dei risultati reddituali attesi si caratterizza per una maggiore incertezza dei maggiori ricavi o dei minori costi previsti ed evidenzia il raggiungimento del punto di pareggio in un periodo non breve: conseguentemente la profittabilità attesa del programma è particolarmente elevata proprio in correlazione al maggior rischio e alla maggiore incertezza dei risultati;

c) aumento dei contenuti di *know-how* e di conoscenze: premesso che nell'innovazione le risorse strategiche sono la conoscenza e la capacità di utilizzarla, nell'ambito del programma di investimenti in "innovazione", un ruolo determinante è rivestito dalle attività di studio, ideazione, analisi, sviluppo, verifica, svolte dall'impresa che innova, anche congiuntamente con altri soggetti, che sono strettamente legate alla realizzazione dell'innovazione;

d) complessità del programma di investimenti in "innovazione", la quale ha un evidente impatto sull'organizzazione del lavoro e sulle risorse umane impiegate.

Inoltre, potrebbe essere presa in considerazione la possibilità di individuare delle macro aree, che consentano un'individuazione "*prima facie*" degli interventi innovativi, salva, naturalmente, la verifica dell'effettiva capacità innovativa dei medesimi, anche sulla base della valutazione della sussistenza dei requisiti sopra indicati.

Fra tali macro aree potrebbero rientrare, ad esempio:

1. la progettazione di interventi propedeutici all'innovazione (audit tecnologici, progetti di fattibilità);
2. l'acquisizione di macchinari ed impianti finalizzati all'introduzione di tecnologie avanzate e/o di tecnologie eco-sostenibili e per il risparmio energetico;
3. la ricerca di nuovi mercati;

---

- l'attuazione di nuovi metodi di produzione, di approvvigionamento e di distribuzione;

- l'introduzione di mutamenti nella gestione, nell'organizzazione e nelle condizioni di lavoro, nonché nelle qualifiche dei lavoratori."

La "novità" è, dunque, l'elemento qualificante e tale novità può esplicarsi in diversi modi:

- a) novità conseguente allo sfruttamento di un'invenzione nata dalla ricerca, che costituisce il "modello lineare" di innovazione, cui si affianca il modello sistemico, in cui l'innovazione è il risultato di interazioni tra i singoli, le organizzazioni e il loro ambiente operativo;
- b) novità conseguente all'introduzione nei propri processi di produzione o nel proprio mercato dell'idea nata in un altro settore di attività o contesto;
- c) novità conseguente alla ricerca di nuovi mercati;
- d) novità conseguente all'introduzione di nuove impostazioni dell'attività commerciale e distributiva.



4. le tecnologie ICT che aumentino la competitività dell'azienda (con una particolare attenzione all'innovazione digitale).

Considerato che l'impresa che innova dipende in misura sempre maggiore da fattori esterni<sup>5</sup>, in forma di competenze, di consulenze, di tecnologie brevettate, di reti di cooperazione, ecc., acquisiscono notevole importanza anche gli investimenti strettamente correlati all'acquisizione e al trasferimento da fonti esterne di tali risorse.

Ogniquale volta ci si trovi in presenza di taluni degli elementi caratteristici sopra elencati, il mercato perde la sua funzione di meccanismo incentivante degli investimenti, in quanto gli stessi – pur essenziali per la capacità innovativa dei sistemi di imprese – non sono dotati di un ritorno economico immediatamente percepibile dagli imprenditori e dagli investitori come conveniente e, pertanto, ci si trova di fronte a veri e propri fallimenti di mercato.

#### 4. Innovazione e fallimenti del mercato.

Dalle considerazioni svolte nei paragrafi che precedono emerge che, a fronte della crescente importanza dell'innovazione nella elaborazione di condizioni di competitività che consentano il miglioramento del mercato europeo ed il suo confronto anche con quello extraeuropeo, considerato che proprio l'insufficiente sviluppo dell'innovazione medesima è ritenuto la principale causa di rallentamento della crescita, diventa importante che il sistema produttivo si adegui alle nuove sfide della competitività ed acquisisca quel “*tasso di innovatività*” che oggi esso non ha in misura sufficiente.

D'altra parte, per quanto si è detto in precedenza, il mercato non sempre contiene in sé incentivi sufficienti a spingere le imprese ad innovare e, pertanto, in questo settore aumenta la probabilità che si versi in ipotesi di fallimento del mercato, i cui effetti si accentuano nel caso di PMI, di nuove imprese, di attività più distanti da una attività di commercializzazione di una innovazione e, in misura ulteriore, nei territori svantaggiati.

Fra gli specifici casi di fallimento del mercato legati all'innovazione, quelli maggiormente evidenziati dall'analisi economica sono:

1. Difficoltà di reperire sul mercato i necessari finanziamenti (**capitale di rischio**: dettagli ulteriori sono contenuti con riferimento al punto 30 del PAAS) dell'investimento innovativo in fase di *seed*, quale conseguenza:
  - a. dell'informazione imperfetta o asimmetrica tra gli attori coinvolti;
  - b. degli elevati costi di scambio;
  - c. dell'esigenza, per il finanziatore, di ripartire i rischi dell'intervento;
  - d. della necessità che gli investimenti, affinché siano appetibili per il finanziatore, siano di entità significativa, che costituisce una “soglia d'ingresso”, a volte insuperabile, per le imprese di dimensioni minori.

2. Capitale umano.

Da un lato, si riscontra una mancata coincidenza tra il fabbisogno di capitale umano espresso dalle imprese e l'offerta disponibile sul mercato e, dall'altro, sembra che gli

---

<sup>5</sup> Fra tali fattori, nel Rapporto Sapir sono indicati:

- a. un buon sistema di tutela dei diritti di proprietà intellettuale,;
- b. un buon sistema di istruzione e di sovvenzioni alla ricerca;
- c. tassi di interesse poco elevati;
- d. costi di accesso ai mercati poco elevati;
- e. un accesso agevole a capitali di rischio.

strumenti attualmente disponibili per l'internalizzazione dell'innovazione nelle imprese non siano adeguati, specie per le PMI.

Sotto il primo profilo, (sinergie tra ambito accademico e circuito delle imprese), occorrerebbe favorire la massima sinergia fra l'ambito accademico e le imprese, in modo da consentire un costante miglioramento della qualità del capitale umano, quale presupposto indispensabile per l'innovazione.

Sotto il secondo profilo (internalizzazione dell'innovazione) - atteso l'elevato costo fisso dell'investimento in formazione qualificata – si osserva che esso è più facilmente posto in essere dalle imprese di una certa dimensione, per le quali i rendimenti di tale formazione sono elevati, che non dalle PMI, nelle quali i rendimenti sono minori e il costo (fisso) è proporzionalmente più alto.

### 3. Beni pubblici ed esternalità.

Considerato il carattere di bene pubblico non escludibile che può assumere l'innovazione, è necessario che le istituzioni possano intervenire per rimediare alla insufficiente relazione tra offerta di innovazione e attori economici coinvolti, in particolare per assicurare quelle esternalità derivanti dall'innovazione che il fallimento del mercato impedisce.

In tale contesto, si potrebbe agire sia sulla riduzione dei costi di talune attività funzionali all'innovazione (progetti di ricerca, fornitura di servizi di *information technology*, *knowledge management*), sia sui meccanismi di tutela della conoscenza e dei diritti di proprietà intellettuale.

## 5. Aiuti di stato all'innovazione

Come si è visto, da un lato, la notevole importanza che le imprese portino avanti politiche di innovazione effettiva e sostanziale e, dall'altro, la difficoltà che ciò avvenga - in misura sufficiente alla crescita - in situazioni di libero mercato, spingono a ritenere che l'intervento pubblico in questa materia, ove possa servire di stimolo affinché le imprese innovino, sia legittimo e compatibile con il trattato.

Poiché i fallimenti del mercato di cui al paragrafo precedente sono conseguenza delle caratteristiche degli interventi di innovazione dei relativi investimenti, l'individuazione di queste ultime consente di ricostruire quel particolare "ambiente" economico, nel quale il fallimento del mercato è più probabile e nel quale, quindi, maggiormente si giustifica l'intervento pubblico.

Un efficace rafforzamento della capacità innovativa delle imprese implica che sia anche migliorato e completato l'assetto normativo relativo agli AS in materia di innovazione, nell'ambito del quale, il sostegno alle attività innovative è previsto e consentito da specifiche disposizioni - collocate nel contesto di normative di settore – che prendono in considerazione il fenomeno innovativo come una modalità specifica delle diverse attività che le imprese, in quei settori, pongono in essere.

Pertanto, in considerazione di tale struttura del tessuto normativo, si ritiene che tutte le ulteriori, indispensabili azioni di incentivazione all'innovazione possano essere facilmente inserite ("a pettine"), all'interno delle normative di settore già esistenti, estendendo le specifiche disposizioni vigenti o introducendone di nuove, assicurando, in tal modo, una particolare immediatezza e semplicità di attuazione di tali interventi.

Inoltre, atteso che le ipotesi nelle quali si ritiene ammissibile il sostegno dello Stato all'innovazione è sostanzialmente rappresentata da fallimenti di mercato - delineati nel paragrafo precedente – la individuazione di tali ipotesi sembra più facile e realistica se fatta con riferimento ai diversi settori, con riferimento ai quali è possibile avvalersi della specifica esperienza maturata dagli operatori e dei dati economici disponibili.

D'altra parte, non può escludersi che il perseguimento dell'obiettivo dell'interesse comune (ad una maggiore competitività complessiva del sistema delle imprese) potrebbe richiedere azioni di contesto, tese a favorire l'ambiente produttivo nel suo complesso<sup>6</sup>, anche al di fuori di specifici ed accertati fallimenti di mercato.

In relazione a tali casi - residuali rispetto a quelli rappresentati da fallimenti del mercato - in una prospettiva futura, eventuali azioni organiche di supporto all'innovazione, andrebbero effettuate nell'ambito di un quadro generale di riferimento che contenga quei principi, giuridici ed economici, che possano anche garantire omogeneità di trattamento fra i diversi Paesi dell'UE.

Nell'ambito di tale quadro di principi in tema di aiuti di Stato all'innovazione, potrebbe essere affinata, con il contributo di tutti i paesi membri, un'idea di innovazione, relativa sia ai settori *high tech*, sia a quelli tradizionali, che consenta lo sviluppo della competitività e dello sviluppo, per imprese di ogni dimensione,<sup>7</sup> tenendo presenti, peraltro, le maggiori difficoltà in cui oggettivamente versano le imprese di piccole dimensioni.

Pertanto, si condivide l'idea di adottare una comunicazione quadro in materia di innovazione (punto 25 del PAAS), sottolineandosi la necessità di curare gli aspetti di sistema e infrastrutturali, prevedendo azioni anche sul contesto (paragrafo 6), atteso che gli effetti dell'innovazione in un territorio dipendono in misura rilevante da alcune caratteristiche del sistema nel suo complesso, quali:

- a. il coinvolgimento, a livello territoriale, di vari soggetti (enti pubblici, imprese, università, centri di ricerca, intermediari, finanza, fornitori di servizi);
- b. processi di selezione che premino la progettualità delle imprese, in modo da favorire quei processi di apprendimento collettivo che risultano essenziali per generare effetti sistemici.

D'altro lato, occorre sempre tener presenti alcune cautele, in primo luogo, evitando il rischio di finanziare interventi che, apparentemente innovativi, possono mascherare criticabili ed inutili contributi a pioggia, che non favoriscono la competitività, ma di fatto la ostacolano e, in secondo luogo, evitando di finanziare settori i cui prodotti non possono più considerarsi innovativi, essendo entrati a far parte dell'ordinario circuito produttivo, in virtù della riduzione dei costi di produzione.

## **6. Interventi sul contesto**

La possibilità delle imprese di fare innovazione è fortemente condizionata da taluni fattori - che, a loro volta, possono essere influenzati dall'intervento pubblico - i quali, incidendo sulle condizioni ambientali, possono favorire il processo innovativo nell'impresa stessa ed eliminare i fallimenti del mercato che ostacolano lo sviluppo. Tali fattori attengono:

- alla cultura d'impresa, più o meno orientata all'innovazione;
- all'ambiente operativo dell'impresa, in termini di sistema di relazioni e interazioni con altre imprese (clienti, fornitori, reti di cooperazione), organismi ed enti pubblici, essenziali per la creazione e la diffusione di innovazione, soprattutto in presenza di forti asimmetrie informative;
- al quadro normativo e regolamentare di riferimento che può inibire o, invece, facilitare i comportamenti più innovativi e imprenditoriali (si pensi al sistema di tutela della proprietà intellettuale nei confronti di tutti i soggetti coinvolti, pubblici e privati);

---

<sup>6</sup> Detta impostazione potrebbe risultare maggiormente idonea a favorire, ad esempio, all'interno del sistema di imprese, l'acquisizione e lo scambio di know-how e la mobilità del personale tra soggetti diversi (inserimento in azienda di personale universitario, forme incentivanti lo scambio tra ricercatori, scientifici e non, e PMI, trasferimento di conoscenze, etc.).

<sup>7</sup> Questa posizione è stata, tra l'altro, ribadita nelle osservazioni presentate il 15 marzo 2005 dal governo italiano alla Commissione Europea in merito alla riforma degli aiuti a finalità regionale.

- al mercato dei capitali (e del capitale di rischio, in particolare);
- ai servizi di istruzione e formazione, che contribuiscono alla propensione delle persone ad innovare fornendo le competenze a ciò necessarie.

Ciascuno dei suddetti ambiti, potenzialmente rilevante per l'innovazione, potrebbe essere oggetto di azioni pubbliche di intervento che affianchino gli strumenti di sostegno diretto agli investimenti e potrebbe trovare una sua regolazione-quadro di principio, salvi gli eventuali interventi normativi specifici, precipuamente attinenti a specifici fallimenti di mercato, che consentano il finanziamento di determinate spese di investimento.

## Servizi di interesse economico generale

---

### Allegato al documento che esprime la posizione dello Stato italiano concernente il Piano d'azione in materia di aiuti di Stato (punti 33 e 34)

#### **II.4 Servizi di interesse economico generale di elevata qualità**

**33.** La fornitura di **servizi di interesse economico generale (SIEG)** efficienti e di elevata qualità costituisce una delle componenti fondamentali dello Stato sociale europeo, oltre ad essere un fattore essenziale di coesione sociale e territoriale, tra l'altro nel settore dell'istruzione, della formazione e della cultura, nonché garanzia dell'esercizio della piena cittadinanza. SIEG di elevata qualità contribuiscono anche alla competitività dell'economia europea. Gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità nel decidere se e in che modo finanziare i servizi di interesse economico generale. Tuttavia, per evitare distorsioni della concorrenza, le compensazioni accordate devono consentire lo svolgimento della missione di servizio pubblico senza generare sovracompensazioni e indebite distorsioni della concorrenza.

**34.** Il libro bianco sui servizi di interesse generale annuncia l'adozione da parte della Commissione di testi legislativi per fornire orientamenti più precisi in materia. Per accrescere la certezza del diritto, la Commissione adotterà una decisione, sulla base dell'articolo 86, paragrafo 3, del trattato, e orientamenti, con i quali preciserà le condizioni di compatibilità con il trattato delle compensazioni per l'obbligo di servizio pubblico che costituiscono aiuti di Stato. Nella decisione della Commissione verrà disposta l'esenzione dall'obbligo di notificazione per le compensazioni di importo ridotto. Condizioni speciali saranno applicate anche agli ospedali e alle società di edilizia sociale. Infine, la Commissione modificherà la direttiva sulla trasparenza tenendo conto dell'evoluzione della giurisprudenza degli organi giurisdizionali europei.

La materia dei Servizi di interesse economico generale (**SIEG**) ha notevole rilevanza nell'ambito dello sviluppo e della crescita, come risulta anche dal rinnovato impegno alla realizzazione della Strategia di Lisbona, da ultimo richiamata nella comunicazione del Consiglio Europeo di Primavera "*Working together for growth and jobs, a new start for the Lisbon Strategy*", che indica come principali obiettivi di comune interesse, i servizi di interesse economico generale, la coesione regionale e sociale, nonché la protezione e la promozione della diversità culturale.

Prima di esaminare nel merito le questioni sottese alla problematica dei SIEG e, conseguentemente, i documenti di recente adottati da parte della Commissione europea (una decisione<sup>1</sup>, un Framework e vari emendamenti alla direttiva "trasparenza"), sembra opportuno procedere ad una sommaria ricognizione dei principi che, nel corso del tempo, sono emersi in materia di SIEG.

Innanzitutto, è opportuno premettere che, nel campo dei SIEG, vengono in considerazione due differenti normative, che rispondono a diverse *ratio*:

- a. la prima, fondata sull'articolo 86, attiene alla garanzia della qualità dei servizi di interesse generale come strumento di rafforzamento della coesione sociale, nell'ambito della quale agli stati membri è consentito provvedere alla compensazione degli oneri sostenuti dalle imprese per effettuare quelle prestazioni che esse sono obbligate ad erogare per adempiere i loro obblighi di servizio pubblico (criterio della compensazione).

---

<sup>1</sup> **Decisione della Commissione** riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'art.86 del Trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale-luglio 2005

Nell'ambito di tale approccio, emerge che appartiene agli stati membri il compito di valutare preliminarmente se l'attività finanziata rientri nei SIEG e quello, logicamente susseguente, di verificare se la misura dell'intervento pubblico non ecceda quella effettivamente necessaria per una compensazione di oneri imposti. Appare evidente come, in tal caso, ove lo Stato membro effettui delle valutazioni erranee, queste non possono essere modificate o corrette, in quanto rimangono meramente interne, e, pertanto, si potrebbe verificare un duplice ordine di inconvenienti: la disparità di trattamento fra imprese di stati diversi e, conseguentemente, l'alterazione delle condizioni degli scambi intracomunitari;

- b. la seconda, articolo 87, attiene alla garanzia che il finanziamento statale di servizi d'interesse economico generale non produca effetti distorsivi della concorrenza e degli scambi nel settore della fornitura dei servizi, come accadrebbe qualora la misura di detto finanziamento attribuisse all'impresa un vantaggio economico superiore a quello che sarebbe necessario a remunerare l'impresa per i costi del servizio pubblico (criterio della sovracompensazione o criterio degli aiuti di Stato).

Tale approccio implica che, dandosi prevalente rilevanza all'aspetto dell'intervento pubblico, si applichi la normativa sugli aiuti di Stato, oltre che nei suoi aspetti sostanziali, anche in quelli procedurali: ne consegue, quindi, l'obbligo di notificare ogni misura di finanziamento, a prescindere dalla giustificazione che ne sta alla base, in modo tale che le valutazioni relative alla compatibilità della medesima con il trattato siano effettuate secondo i canoni comunitari, che meglio possono garantire l'omogeneità di applicazione sul territorio della UE: in quest'ipotesi, il giudizio circa la funzione compensativa dell'AS verrebbe in rilievo in sede di valutazione della compatibilità dell'aiuto medesimo.

L'adempimento dell'obbligo di notifica, se da un lato comporta un inevitabile allungamento dei tempi di valutazione e, di conseguenza, dei tempi amministrativi necessari a fornire ai cittadini i servizi di cui trattasi, d'altro lato, avrebbe il pregio di ridurre il rischio di trattamenti discriminatori fra imprese di paesi diversi e di consentire un maggior livello di dettaglio nell'analisi dei casi di intervento pubblico finalizzata alla dei principi di libera concorrenza e di libero scambio.

L'accoglimento dell'uno o dell'altro approccio, peraltro, è anche influenzato sia dalla nozione di servizio di interesse economico generale, sia dalle modalità di calcolo degli oneri da compensare (che consentono la distinzione fra compensazione e sovracompensazione): in relazione ad entrambi tali aspetti, nel tempo sono stati elaborati, sia dalla giurisprudenza che dalla Commissione, una serie di indici e requisiti, che si legano con le previsioni contenute nella normativa.

Con la sentenza **Ferring**- CGCE, del novembre 2001, è stato stabilito il principio secondo cui le attribuzioni finalizzate a compensare le spese supplementari che un'impresa debba sostenere in ragione di obblighi di servizio pubblico (precedentemente considerate aiuti e, pertanto assoggettate all'esame della Commissione europea), non avrebbero dovuto più essere notificate, in quanto le stesse potevano essere accordate ai soggetti interessati direttamente e senza il rischio di essere dichiarate illegali.

In particolare, la Corte ha ritenuto di non accogliere il principio secondo cui i finanziamenti di servizi di interesse economico generale costituiscono aiuti di Stato e come tali sono soggetti allo scrutinio preventivo della Commissione.

In seguito, la Corte, con la sentenza **Altmark**, del luglio 2003, ha fornito ulteriori criteri di valutazione, collocandosi in un posizione intermedia, alternativa sia rispetto all'approccio "aiuti di Stato", sia rispetto all'approccio "compensazione."

Essa ha precisato che, quando un intervento statale rappresenti una compensazione delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie, per assolvere determinati obblighi di servizio pubblico, tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e, pertanto, poiché detto finanziamento non ha l'effetto di collocare le imprese medesime in una posizione più favorevole rispetto alle loro concorrenti, esso non ricade nell'ambito di applicazione della normativa sugli aiuti di Stato.

Al contempo, però, la Corte di Giustizia si è anche fatta carico di fornire i necessari strumenti di interpretazione per il superamento di quei problemi di certezza del diritto che sarebbero potuti sorgere dall'applicazione indiscriminata di detto principio.

La Corte, quindi, ha individuato i presupposti che consentano di escludere dall'ambito di applicazione dell'articolo 87, par. 1, le sovvenzioni volte a consentire l'esercizio di servizi pubblici.

Tali condizioni sono sintetizzabili come segue:

1. l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro (chiarezza degli obblighi);
2. i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente (trasparenza dei parametri di calcolo);
3. la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento (proporzionalità);
4. quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della necessaria compensazione deve essere stato determinato sulla base dei costi, i quali vanno rapportati ad un'impresa media, gestita in modo efficiente e dotata di mezzi di trasporto tali da poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, al netto degli introiti ad essi attinenti, nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento (procedura di appalto pubblico o raffronto con i costi di un'impresa di riferimento).

Nella medesima sentenza *Altmark*, inoltre, la Corte comunitaria ha posto alcune ulteriori precisazioni, chiarendo che, affinché si possa escludere la natura di aiuto delle misure di questo tipo, occorre anche che:

- a. le condizioni necessarie per l'erogazione del finanziamento siano stabilite *ex ante*;
- b. tali condizioni siano strettamente ancorate a parametri di tipo oggettivo (ossia, devono essere rapportate alle spese sostenibili da un'impresa media gestita in modo efficiente, piuttosto che alle spese effettivamente sostenute o sostenibili dall'impresa beneficiaria, che potrebbe peraltro operare in modo inefficiente).

Sulla scorta dei principi giurisprudenziali sopra delineati, sorti per supplire a talune incertezze interpretative scaturenti dalle norme del trattato, ove si tenga conto anche della normativa "grigia" (*soft law*) predisposta dalla Commissione, è possibile fornire un quadro essenziale di alcuni aspetti concernenti i SIEG, che consente di meglio valutare le ipotesi di modifica normativa in corso, la loro ratio e la loro rispondenza alle esigenze di crescita economica e sociale dell'UE.

#### L'AMBITO DEI SIEG

L'articolo 86 non dice cosa debba intendersi per SIEG, lasciando così ampio spazio alla discrezionalità degli stati membri.

Al riguardo, tuttavia, la norma contiene taluni elementi e caratteristiche che consentono di circoscrivere il campo di applicazione della medesima. In primo luogo, infatti, occorre tener presente che la disposizione si riferisce ai servizi d'interesse economico generale e non agli altri

servizi di interesse generale quali, ad esempio, l'istruzione generale o la previdenza sociale obbligatoria); in secondo luogo, sulla base di essa è stata elaborata un concetto di servizio universale, inteso come un *“insieme minimo di servizi di determinata qualità ai quali tutti gli utenti ed i consumatori hanno accesso, tenuto conto delle circostanze nazionali specifiche, ad un prezzo accessibile”*.

Nella Comunicazione della Commissione del 12 maggio 2004, i servizi di interesse generale sono considerati come uno dei pilastri del modello europeo di società e come uno strumento essenziale di garanzia della coesione sociale e territoriale e della competitività. Inoltre, si è riconosciuto che l'erogazione di servizi di interesse generale di alta qualità, accessibili e a prezzi abbordabili – alla quale gli stati possono provvedere mediante imprese pubbliche o private o in collaborazione con il settore privato – è compatibile con la realizzazione di un mercato aperto e competitivo, in particolare ove ciò si traduca nell'esigenza di garantire condizioni di parità a tutti i prestatori di servizi e nell'ottimizzazione dell'impiego del denaro pubblico.

In tale contesto, fra gli strumenti che gli Stati possono individuare per conciliare l'interesse generale con il rispetto delle norme di concorrenza e del mercato interno emergono, in particolare:

- a. l'apertura alla concorrenza del mercato nell'ambito del quale si colloca l'interesse generale da realizzare;
- b. l'imposizione di obblighi di servizio pubblico;
- c. la limitata concessione di diritti speciali o esclusivi (ad un solo operatore o comunque ad un numero limitato di operatori);
- d. la presenza solo eventuale di meccanismi di finanziamento.

#### MODALITÀ DI EROGAZIONE DEI SIEG.

Al riguardo, fra i principi più rilevanti in questo ambito, emergono quello di neutralità rispetto alla proprietà pubblica o privata e quello di proporzionalità (art. 86, par. 2), in base al quale non sono ammissibili distorsioni degli scambi che non risultino indispensabili alla realizzazione dell'obiettivo dell'interesse generale.

Appare, pertanto,

I fattori che consentano di derogare alle norme sulla concorrenza sono, pertanto, riconducibili ai seguenti elementi:

- a. Distinzione tra attività economica e non;
- b. ripercussione sugli scambi tra Stati membri;
- c. politica comunitaria relativa ai casi di importanza minore.

A seguito dell'allargamento dell'Unione europea a 25, l'obiettivo principale perseguito dalla Commissione è quello di sostenere la competitività dell'economia europea in mercati mondiali sempre più aperti, di promuovere una concorrenza effettivamente *“proattiva”*, e di creare al contempo una rete di servizi d'interesse generale, che possano costituire un elemento essenziale della coesione economica e sociale. Ovviamente, nel perseguire tali obiettivi, la Commissione deve tenere in debita considerazione sia il principio di sussidiarietà, sia altri elementi, fra i quali:

- i nuovi bisogni degli utenti, le nuove esigenze di interesse pubblico e le esigenze di benessere e protezione sociale;
- l'evoluzione tecnologica;
- la necessità di maggiore trasparenza e rapidità nell'adozione delle misure;
- le interazioni tra le varie reti di infrastrutture e gli obiettivi di efficienza economica;
- gli impegni dell'Unione nell'ambito dell'OMC (WTO).

Taluni di questi elementi sono stati oggetto di particolare attenzione ed in relazione ad essi sembra opportuno fare alcune precisazioni, anche al fine di meglio valutare le linee evolutive che in relazione ad essi si manifestano.



## MODALITÀ DI SELEZIONE DELLE IMPRESE INCARICATE DEI SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE.

In relazione a tale aspetto, emerge la distinzione fra quei contratti che soddisfano le condizioni enunciate dalle direttive applicabili in materia di appalti pubblici ed i contratti che, non possedendo i requisiti delineati dalle direttive, si caratterizzano per elementi diversi da quelli propri dell'appalto e, pertanto, esulano dall'applicazione delle medesime.

Ne deriva che, mentre i primi sono del tutto assoggettati alle disposizioni contenute nelle direttive in materia di appalti pubblici, gli altri sono tenuti al rispetto delle norme e dei principi del Trattato<sup>2</sup>.

In altri termini, pur valendo per entrambe le tipologie di contratti le norme e i principi volti a regolare gli aspetti "sostanziali" delle modalità di scelta dei prestatori di servizi, la prima categoria di contratti è, in più, tenuta al rispetto delle norme procedurali codificate dalle direttive richiamate.

Pertanto, dalle pronunce della Corte di Giustizia e dagli strumenti interpretativi di *soft law* delineati dalla Commissione, deriva, in esecuzione a quanto stabilito dal Trattato, il generale principio di messa in concorrenza dei prestatori di servizi ogniqualvolta vi sia l'attribuzione da parte di un'autorità pubblica della gestione di un servizio ad un operatore, principio da attuarsi attraverso forme e a condizioni differenti a seconda della sfera di applicazione normativa all'interno della quale le prestazioni ricadono.

## DETERMINAZIONE DELLE COMPENSAZIONI E DELLE SOVRACOMPENSAZIONI.

La compensazione degli oneri di servizio pubblico è finalizzata a rimborsare all'impresa le maggiori spese sostenute per erogare il servizio (di cui essa è affidataria) con gli standard che il soggetto pubblico ha richiesto in sede di concessione o di gara d'appalto, ove si ritenga che tali oneri non possano, in tutto o in parte, essere remunerati dalle tariffe al pubblico del servizio medesimo.

In particolare, con la sentenza *Altmark*, gli specifici elementi da tenere in considerazione per commisurare correttamente la compensazione sono:

- (A). i maggiori costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico;
- (B). gli introiti relativi agli stessi (tariffe);
- (C). un margine di utile ragionevole, sostanzialmente rapportato al costo del denaro, che possa remunerare l'impresa per la perdita relativa all'immobilizzazione del capitale destinato all'erogazione del servizio pubblico.

Per determinare, quindi, la misura della compensazione, occorrerà sottrarre ad (A) la voce (B) e poi sommare (C).

Tuttavia, attesa la particolare importanza dei criteri mediante i quali calcolare l'importo della compensazione - in quanto essi forniscono, per differenza, gli strumenti per individuare la sovracompensazione - è opportuno integrare detti principi con ulteriori e più definite indicazioni, alcune delle quali già sono presenti nella Comunicazione del 12 maggio 2004, in base alla quale ai fini della compatibilità con il Trattato, occorre tener conto dei seguenti elementi:

- i. la missione specifica di cui l'impresa è incaricata nell'ambito della concessione da parte dello Stato del "servizio pubblico", i cui elementi essenziali devono essere contenuti nel relativo atto di conferimento;
- ii. le condizioni necessarie per l'erogazione del finanziamento devono, che devono essere tassativamente stabilite *ex ante* ed ancorate a parametri oggettivi e devono, al contempo, essere rapportate alle spese sostenibili da un'impresa media gestita in modo efficiente;

---

<sup>2</sup> Si tratta, come è noto, delle norme relative alla libera prestazione di servizi, alla libertà di stabilimento, nonché dei principi di trasparenza, parità di trattamento e proporzionalità.

- iii. l'importo della compensazione va rapportato alla copertura dei costi supplementari sostenuti per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, più un margine di utile ragionevole - cioè coincidente con il tasso di remunerazione del capitale.

I finanziamenti o le agevolazioni che esorbitano dalla misura della compensazione, determinata come sopra indicato, vanno ascritti, per l'eccedenza, alla **sovracompensazione**, la quale, pertanto, in quanto non indispensabile alla copertura degli oneri di servizio pubblico, diviene aiuto di Stato e rientra nella disciplina sostanziale e procedurale per essi dettata. In tale ipotesi, quindi, può anche assumere rilievo, in presenza di determinate circostanze, la previsione di esenzioni dall'obbligo di notifica, anche in considerazione della specificità di taluni settori, nell'ambito dei quali vengono erogati i SIEG o delle peculiarità dei servizi medesimi.

Proprio con riguardo al caso della sovracompensazione, emergono i profili di contiguità sopra delineati fra la materia dei SIEG e quella degli AS e, pertanto, con riferimento a tali aspetti, viene qui di seguito presa in considerazione la decisione recentemente adottata dalla Commissione, il Framework e la modifica della direttiva sulla trasparenza delle relazioni finanziarie.

*Preliminarmente, a prescindere da ogni valutazione di merito dei citati documenti, si rileva un evidente vizio di metodo, analogo a quello rilevato nel caso degli aiuti a finalità regionale, in quanto la CE risulta aver adottato la decisione e predisposto il framework e le modifiche alla direttiva trasparenza al di fuori del meccanismo di consultazione che la stessa ha avviato, sotto un duplice profilo:*

- a. *la decisione, che attiene alla disciplina dei rapporti fra SIEG e AS, è stata adottata dalla CE nel mese di luglio 2005, due mesi prima della scadenza del periodo di consultazione sul "Piano d'azione in materia di aiuti di Stato", predisposto e pubblicato dalla stessa CE, del quale la problematica dei SIEG costituisce un aspetto importante;*
- b. *la base giuridica ed il contenuto della decisione sono uguali a quelli proposti dalla CE nel 2002, che lo Stato italiano aveva a suo tempo segnalato essere inappropriate, con un documento di osservazioni – che non risultano in alcun modo recepite – in relazione alle quali non è mai pervenuta alcuna nota di risposta da parte della CE.*

***In assenza di riscontri, pertanto, non sono chiare le ragioni di diritto che hanno condotto la CE a mantenere inalterata la propria posizione.***

Nel merito, si ribadiscono le perplessità a suo tempo manifestate, richiamandosi, qui di seguito, in sintesi, le principali.

#### Decisione

La decisione è stata adottata ai sensi dell'articolo 86/3, il quale prevede che *"la Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni."*

L'articolo 86 concerne il rispetto delle regole di concorrenza da parte delle imprese incaricate della gestione dei SIEG e, pertanto, il contenuto delle decisioni adottate per garantire l'osservanza della norma vanno sostanzialmente ricondotte all'individuazione di modalità che consentano l'adempimento della missione di servizio pubblico senza che lo sviluppo degli scambi sia compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.

La decisione che si commenta, invece, invece ha un campo di applicazione diverso da quello che ci si potrebbe attendere e che la base giuridica (art. 86/3) consentirebbe: infatti, la decisione individua dei presupposti sulla base dei quali gli AS - rappresentati dalle compensazioni per oneri di servizio pubblico – sono esentati da notifica.

In proposito, sorgono due fondamentali, obiezioni:

- A. lo strumento giuridico previsto dal Trattato per le esenzioni dall'obbligo di notifica degli AS è esclusivamente quello previsto dall'art. 89, cioè quello dei Regolamenti che *“il Consiglio, con deliberazione a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può stabilire”* e non già quello di decisioni che la Commissione adotta al di fuori di ogni formalità procedurale e senza la partecipazione al processo decisionale delle altre istituzioni comunitarie, come invece prevede il citato articolo 89.

In altri termini, non si nega la potestà della CE di adottare decisioni in materia di SIEG, ma si osserva che, in tali casi, il contenuto di dette decisioni deve essere coerente con lo strumento giuridico utilizzato e che, pertanto, non può riguardare l'esenzione dalla notifica di misure di intervento considerate AS.

- B. L'intera decisione si fonda sull'assioma secondo cui le compensazioni di oneri di servizio pubblico, pur se corrispondenti alla fattispecie delineata dalla stessa decisione (art. 5), sono comunque sempre aiuti di Stato, dei quali rappresenterebbero un caso particolare.

Tale corrispondenza fra le due nozioni lascerebbe intendere che la CE abbia privilegiato l'opzione “aiuti di Stato” rispetto a quella della “compensazione”: tuttavia, ove tale conclusione fosse confermata, essa rappresenterebbe un ulteriore argomento a supporto dell'obiezione circa la netta incoerenza fra lo strumento giuridico utilizzato (decisione ai sensi dell'art. 86/3) e il contenuto dell'atto (aiuti di Stato).

**Non è chiaro per quale ragione la CE, pur disciplinando la materia degli AS, si avvalga della base giuridica concernente i SIEG.**

**Inoltre, l'impostazione presente nella decisione, secondo cui ogni compensazione, anche se giustificata, è comunque un aiuto di Stato, non è neanche in linea con la giurisprudenza comunitaria (Altmark),** la quale, proprio al fine di enucleare una linea di confine fra compensazione e aiuto di Stato, ha elaborato i criteri sopra visti che consentono di effettuare un raffronto tra determinate misure di intervento e la perdita economica che l'impresa è costretta a sostenere per l'erogazione del servizio pubblico secondo determinati standard. Solo nel caso in cui la misura di sostegno sia maggiore della perdita che essa è destinata a compensare ci si trova in presenza di AS.

*In definitiva, non si condivide né la scelta di adottare una “decisione” generale di esenzione, in quanto le norme del Trattato in materia di esenzione (art. 88) non la prevedono, né la scelta - del tutto difforme dalla giurisprudenza - di considerare le compensazioni per oneri di servizio pubblico aiuti di Stato.*

*A quest'ultimo riguardo, si ritiene che dette compensazioni, proprio in quanto non configurano aiuti di Stato, non debbano neanche essere computate ai fini della verifica del raggiungimento dei massimali di aiuti di Stato previsti dalle normative vigenti: è del tutto prevedibile che in tal senso si orienteranno gli operatori (pubblici e privati) del settore.*