



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

**POSIZIONE DELLE AUTORITÀ ITALIANE**  
**RELATIVA ALLA**

**CONSULTAZIONE PUBBLICA**

Sulla proposta della Commissione di Comunicazione sui Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI)

**ROMA, 20/04/2021**

## PREMESSA

La Commissione europea ha presentato una proposta di revisione delle regole relative alla realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI).

La comunicazione sugli IPCEI mira a stimolare la realizzazione di progetti transfrontalieri su vasta scala in grado di apportare benefici significativi all'economia dell'UE e ai suoi cittadini, ponendo rimedio a gravi fallimenti del mercato nelle catene del valore strategiche.

La Commissione ha effettuato una valutazione dell'attuale comunicazione sugli IPCEI nell'ambito del controllo dell'adeguatezza degli aiuti di Stato. Dalla valutazione è emerso che le attuali disposizioni della comunicazione funzionano complessivamente in modo soddisfacente e costituiscono uno strumento efficace per facilitare la realizzazione degli IPCEI.

Nelle dichiarate intenzioni della Commissione, nella bozza di revisione oggetto di consultazione, vengono apportate una serie di modifiche mirate per tener conto dell'esperienza acquisita con l'applicazione delle norme vigenti e per allineare la comunicazione alle attuali priorità dell'UE.

In risposta alla suddetta consultazione pubblica, si trasmettono di seguito le osservazioni delle autorità italiane. Tali osservazioni sono state definite a seguito del coordinamento delle autorità nazionali maggiormente interessate, tenendo conto dei contributi delle autorità stesse.

## I. OSSERVAZIONI GENERALI

Lo strumento degli Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (IPCEI) è fondamentale per sviluppare catene strategiche del valore europee (European value chains) che sono necessarie per i processi di trasformazione sostenibile industriale e digitale in atto, anche alla luce dei Piani di Ripresa e Resilienza, nonché in un'ottica di Autonomia Strategica dell'UE.

Gli IPCEI consentono di mettere in comune risorse pubbliche e private a livello europeo, nazionale e regionale; approfondire e integrare il mercato unico; mappare e sviluppare le competenze necessarie in tutte le catene del valore; rendere più dinamici i sistemi di innovazione in Europa; definire un processo di *governance* per monitorare i cambiamenti tecnologici e industriali; valutare i progressi dei lavori sulle catene del valore strategiche già individuate.

Pertanto, con adeguate regole, gli IPCEI possono diventare un efficace strumento di politica industriale UE, utile allo sviluppo delle principali catene del valore europee e per gestire in modo positivo e strutturato il rapporto tra concorrenza e competitività, anche sul piano internazionale.

Obiettivo degli IPCEI è quello di promuovere politiche ed azioni finalizzate al conseguimento di obiettivi europei comuni riunendo "competenze, risorse finanziarie e attori economici di tutta l'UE nell'intento di affrontare gravi fallimenti sistemici o del mercato nonché le sfide sociali che non potrebbero altrimenti essere affrontati" (par. 3 della bozza di Comunicazione della Commissione).

Proprio per questa valenza correttiva rispetto a “fallimenti sistemici o del mercato”, un IPCEI rappresenta uno strumento di politica economica utile a perseguire – *inter alia* - i seguenti obiettivi: 1) consolidamento di una “industria nascente”, attraverso la creazione in Europa di una filiera produttiva “a monte” (microelettronica, produzione di componenti per batterie elettriche) o “a valle” delle catene globali del valore (smaltimento delle batterie elettriche); 2) creazione di un “mercato rilevante” (IPCEI di prossima generazione su idrogeno, connettività 5G e 6G); 3) sfruttamento di economie di scala (esterne all’impresa ma interne al settore) per i comparti produttivi scale-intensive (eventuali futuri IPCEI su Industrial Cloud e Vaccini).

**In tale contesto, una revisione delle attuali regole sugli IPCEI dovrebbe andare nel senso di semplificare, agevolare e facilitare l’avvio e la costituzione di un IPCEI.**

**Rispetto alla bozza di revisione, l’enunciazione dei principi sembra andare nella giusta direzione. Tuttavia, detti principi, potrebbero trovare un più concreto riscontro in singole specifiche modifiche del testo.**

**Ciascuna modifica della Comunicazione non dovrebbe appesantire e ostacolare la costituzione e l’avvio di un IPCEI, ed eventuali vincoli, obblighi e procedure che si vogliono introdurre nel testo dovrebbero essere contro-bilanciati da altrettante semplificazioni.**

**La revisione della Comunicazione dovrebbe quindi essere rivolta a semplificare e facilitare un IPCEI e le relative regole dovrebbero essere sufficientemente flessibili. Per questo motivo le autorità italiane sarebbero contrarie a qualsiasi ulteriore quantificazione dei criteri e requisiti previsti nella Comunicazione (come ad es. una eventuale quantificazione del contributo richiesto alle imprese).**

Inoltre, viene riconosciuto che l’IPCEI è un importante strumento per conseguire la Strategia per le PMI, tenendo conto dell’importante ruolo che le PMI rivestono nell’economia dell’UE.

**Tuttavia, in base alla proposta di revisione, alle PMI sembrano applicarsi tutte le regole imposte alle grandi imprese, senza tenere conto delle relative possibilità/specificità e senza inserire concrete e fattive semplificazioni per le PMI. Pertanto, si chiede alla Commissione di dare effettiva attuazione ai principi enunciati nell’Introduzione del testo e, di conseguenza, prevedere concrete e specifiche semplificazioni per le PMI.**

Le suddette considerazioni e richieste sono dettagliate nei capitoli che seguono.

## **II. PRINCIPALI OSSERVAZIONI SPECIFICHE**

### **1. OBIETTIVI E STRATEGIE UE**

Recenti sviluppi delle politiche europee (in particolare Green Deal e Strategia digitale) e la conseguente transizione verso un’economia verde e digitale, rendono prioritario l’allineamento della Comunicazione in oggetto (punti 4, 5 e 15).

In tale ambito, è benvenuta la riformulazione del punto 26, che sostituisce il vigente punto 23, riconoscendo espressamente la possibilità di valutare i progetti transfrontalieri nei vari

settori chiave che rivestano grande importanza per le rispettive strategie, che esulano dalle definizioni di R&D&I (punto 23) e FID (punto 24).

## **2. APERTURA E INCLUSIVITÀ DEGLI IPCEI**

Le autorità italiane condividono l'opportunità di rendere lo strumento degli IPCEI quanto più aperto ed inclusivo possibile, al fine di massimizzare l'interesse comune europeo.

Al riguardo bisogna anche tener presente che lo strumento degli IPCEI intanto funziona ed ha un valore aggiunto solo se si rispetta e si preserva la sua natura spontanea e di iniziativa che parte dal basso da parte degli operatori privati (bottom-up) ed è importante che si mantenga la necessaria flessibilità.

Pertanto, al **p.17**, le autorità italiane chiedono se sia davvero necessario fissare obbligatoriamente un **numero minimo di 4 Stati membri**, soprattutto tenendo conto che viene mantenuto l'obbligo che "i vantaggi non devono essere limitati agli Stati finanziatori, bensì estendersi a un'ampia parte dell'UE". Infatti, il numero minimo di Stati partecipanti non fa venire meno l'obbligo dell'interesse comune dell'UE, già presente nelle attuali regole e confermato nel testo di revisione, e quindi non ha alcun valore aggiunto in termini di maggiore ricaduta degli effetti positivi degli IPCEI, ma costituisce un vincolo aggiuntivo all'avvio e alla costituzione di un IPCEI. In altre parole, il maggiore vincolo imposto del numero minimo, se mantenuto, potrebbe essere controbilanciato da semplificazioni ai fini della dimostrazione dell'interesse comune europeo del progetto.

Inoltre, la previsione dell'eccezione a tale vincolo basata sulla "natura" del progetto potrebbe fare anche riferimento agli "obiettivi e finalità" del progetto, al fine di garantire la necessaria flessibilità.

**Pertanto, al fine di non ostacolare la nascita di importanti progetti a cui ulteriori Stati membri possono sempre aggiungersi successivamente, come è già successo nella pratica, al p.17, il riferimento al numero minimo degli Stati partecipanti potrebbe essere riformulato prevedendolo solo in maniera indicativa e non tassativa e l'eccezione potrebbe essere consentita non solo sulla base della natura del progetto ma anche in base agli obiettivi e finalità dello stesso.**

**Una proposta di riformulazione del p.17 potrebbe essere la seguente:**

*"17. Il progetto ~~deve~~ **dovrebbe** coinvolgere almeno quattro Stati membri, salvo che la sua natura o i suoi obiettivi o finalità non giustifichino il coinvolgimento di un numero inferiore di Stati membri, e i suoi vantaggi non devono essere limitati agli Stati membri finanziatori, bensì estendersi a un'ampia parte dell'UE. I benefici del progetto devono essere chiaramente definiti in maniera concreta e identificabile".*

**Infine, il vincolo obbligatorio del numero minimo di 4 Stati, se mantenuto nel testo, potrebbe essere controbilanciato da una semplificazione ai fini della dimostrazione dell'interesse comune europeo del progetto.**

Parimenti, rispetto al **p.18** e agli obblighi informativi, l'obbligo di dimostrazione di aver informato tutti gli Stati con contatti, alleanze, riunioni, etc., nonché l'obbligo di dimostrare le adeguate possibilità di partecipazione risultano essere solo un appesantimento per l'avvio e la costituzione di un IPCEI. Del resto, sia le imprese che le diplomazie di ciascuno Stato sono già in contatto con le imprese e le diplomazie di altri Stati.

Inoltre, la dimostrazione stessa dell'adempimento di questi obblighi costituisce un ulteriore onere a carico degli Stati notificanti e può rallentare, se non bloccare, l'avvio di un IPCEI, se

altri Stati dovessero lamentare, sia nei confronti della Commissione sia nei confronti degli Stati notificanti, che la dimostrazione non era sufficiente, né soddisfatta ovvero che le possibilità di partecipare non erano “adeguate”.

**Si chiede, pertanto, che il p.18 sia riformulato per mantenere il principio che tutti gli Stati devono essere informati di un nuovo IPCEI per portevi partecipare, ma eliminando ogni esplicito obbligo di dimostrazione di informazione e coinvolgimento, poiché tale dimostrazione sarebbe, da un punto di vista giuridico, da un lato, di difficile attuazione e, dall'altro, esporrebbe la Commissione e gli Stati notificanti a contenziosi con eventuali Stati che lamentano l'assenza o la insufficienza della dimostrazione ovvero la non adeguatezza della possibilità di partecipare ad un IPCEI.**

**Una proposta di riformulazione del p.18 potrebbe essere la seguente:**

*“18. Tutti gli Stati membri devono avere la reale **ed adeguata** possibilità di partecipare a un progetto emergente, **salvo se giustificato dalla natura del progetto**, ~~— Gli Stati membri notificanti devono dimostrare che tutti gli Stati membri sono e devono essere~~ stati informati della possibile emergenza di un progetto mediante, ~~tra l'altro~~ **ad esempio**, contatti, alleanze, riunioni o eventi di incontro, ~~e che sono state date loro adeguate possibilità di partecipazione, salvo se giustificato dalla natura del progetto~~”.*

### **3. RUOLO DELLE PMI**

Come già segnalato nelle osservazioni generali, la proposta della Commissione non apporta concrete semplificazioni e agevolazioni che facilitano la partecipazione delle PMI.

Infatti, tutti gli oneri previsti per le grandi imprese vengono mantenuti anche per le PMI.

Il p.5 del testo è troppo generico e l'unico riferimento alle PMI è inserito al p.22 lett.d) solo come un maggior favore della Commissione al momento della valutazione.

Pertanto, quanto proposto nel testo non sembra sufficiente per conseguire concretamente l'obiettivo di incentivare l'utilizzo degli IPCEI per attuare la Strategia per le PMI (COM(2020) 103 final del 10 marzo 2020), come, invece, annunciato nello stesso p.5 dell'Introduzione.

Si chiede, quindi, alla Commissione di prevedere concrete ed effettive misure per semplificare, agevolare e facilitare la partecipazione delle PMI. A tal fine, si propone, almeno, di:

- esentare le stesse dall'onere di dimostrare lo scenario controfattuale (p.32), dall'onere di prevedere una sostanziosa attività di spill-over;
- prevedere semplificazioni per le valutazioni del deficit di finanziamento (p.33 e ss.);
- semplificare la dimostrazione del fallimento di mercato nel caso di partecipazione di PMI;
- prevedere che l'entità dell'obbligo di contributo sia adeguata alle possibilità/specificità delle PMI.

Inoltre, la Commissione potrebbe valutare le seguenti proposte di modifica al testo:

- *“19. I vantaggi derivanti dal progetto **integrato e dai progetti individuali che ne sono parte (fatta eccezione per quelli presentati da PMI)** non devono limitarsi alle imprese o al settore interessati, ma devono trovare più ampia rilevanza e*

*applicazione nell'economia o nella società dell'UE mediante effetti positivi di ricaduta (quali effetti sistemici su molteplici livelli della catena di valore, o su mercati a monte o a valle, usi alternativi in altri settori o nel trasferimento modale) che sono chiaramente definiti in maniera concreta e identificabile”.*

- **“30 bis. Le PMI sono esentate dalla valutazione di compatibilità secondo i criteri di cui alle sezioni 4.1, 4.2 e 4.3. se il progetto soddisfa i criteri di ammissibilità di cui alla sezione 3”.**

#### **4. CONTRIBUTO SIGNIFICATIVO**

Al p.20 e al p.42 vengono introdotti due nuovi vincoli: che il contributo da parte del beneficiario sia, rispettivamente, ‘significativo’ e ‘molto significativo’.

Le autorità italiane non comprendono la ratio di tali nuovi vincoli. Inoltre la stessa formulazione appare incerta, vaga ed indeterminata e, quindi, di difficile attuazione. Inoltre, non è oggettivamente valutabile la differenza tra ‘significativo’ e ‘molto significativo’.

Si chiede, pertanto, di **mantenere la formulazione delle attuali norme.**

Si precisa che le autorità italiane sarebbero contrarie ad ogni quantificazione poiché minaccerebbe la necessaria flessibilità dello strumento.

Eventuali modifiche alle attuali norme dovrebbero solo riguardare le PMI, per assicurare che l’entità dell’obbligo di contributo tenga conto delle possibilità/specificità delle PMI e che, quindi, detta entità sia adeguata alle stesse.

#### **5. PRIMA APPLICAZIONE INDUSTRIALE**

Le autorità italiane ritengono accettabile la proposta della Commissione relativa al p.25 in merito alla definizione di “prima applicazione industriale” e ai chiarimenti forniti nella nota n.22.

Le autorità italiane ritengono che il riferimento alla “prima applicazione industriale” non debba essere più restrittivo di quanto proposto dalla Commissione.

### **III. ULTERIORI OSSERVAZIONI SPECIFICHE**

#### **1. CONTROFATTUALE**

Le autorità italiane ritengono che il p.32 debba mantenere la previsione attuale. Si chiede, quindi, di eliminare il nuovo riferimento introdotto dalla proposta di revisione sui documenti da produrre per dimostrare la credibilità dello scenario controfattuale.

Si chiede, inoltre, di prevedere specifiche esenzioni o semplificazioni per le PMI.

#### **2. FALLIMENTO DI MERCATO**

Rispetto all’introduzione della nuova disposizione del p.16, le autorità italiane non ne comprendono la *ratio* e la necessità.

Si chiede, pertanto, di non introdurre nuovi punti e di mantenere il riferimento al fallimento di mercato come previsto nella formulazione delle attuali norme.

### 3. CRITERI DI COMPATIBILITÀ

Ai fini di semplificare la verifica dei criteri di compatibilità, si chiede alla Commissione di valutare l'introduzione del seguente punto:

**“28 bis. Laddove un progetto che soddisfa i criteri di ammissibilità di cui alla sezione 3 risulti in tutto compatibile con il mercato interno sulla base di un regolamento generale di esenzione per categoria, ai fini della decisione di autorizzazione, non sarà necessario dimostrare e verificare il rispetto dei criteri di ammissibilità di cui alla sezione 4”.**

### 4. MECCANISMO DI CLAW-BACK

Le autorità italiane capiscono la *ratio* di introdurre un meccanismo di claw-back per incentivare le imprese a non sottostimare i ricavi futuri delle ricadute industriali dei progetti ed per scongiurare il rischio di sovra compensazione degli utili conseguiti.

Tuttavia, il meccanismo proposto appare troppo oneroso e si chiede, pertanto, che l'obbligo di claw-back sia limitato ai progetti di dimensioni maggiori, come già da prassi consolidata della Commissione.

**Una proposta di riformulazione del p.33 potrebbe essere la seguente:**

*“ 33. Quale ulteriore tutela per garantire che gli aiuti di Stato rimangano proporzionati e limitati a quanto necessario, la Commissione può richiedere allo Stato membro notificante di istituire un meccanismo di recupero. Il meccanismo di recupero dovrebbe garantire una condivisione equa degli utili qualora il progetto sia più redditizio di quanto previsto dall'analisi del deficit di finanziamento. Tale meccanismo dovrebbe essere concepito in maniera tale da continuare ad incentivare i beneficiari a ottimizzare il rendimento degli investimenti e dei progetti. Gli Stati membri possono adottare meccanismi di recupero aggiuntivi o più rigorosi. **Il meccanismo di recupero si applica ai beneficiari che hanno ricevuto un aiuto dallo Stato Membro di ammontare complessivo superiore a 50 milioni di euro**”.*

### 5. SUSSIDI STRANIERI

Al p.39, le autorità italiane apprezzano che la tematica dei sussidi esteri distorsivi della concorrenza sia presa in considerazione. Tuttavia, la previsione del p.39 si presenta prematura, considerato che gli strumenti normativi europei sono ancora in corso di elaborazione.

Si chiede, quantomeno, di inserire un riferimento agli strumenti normativi europei che verranno adottati in materia di sussidi esteri, al fine di garantire la coerenza tra le norme.

Inoltre, il riferimento dovrebbe essere tenuto separato, come punto autonomo e distinto, dalla prima parte del p.39, che si riferisce alla c.d. “matching clause”.

### 6. APPLICABILITÀ DELLE NUOVE REGOLE

Il p.56 prevede l'applicabilità delle nuove regole anche ai progetti notificati prima dell'entrata in vigore delle stesse.

Al riguardo, poiché le nuove regole non vanno nel senso della semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi, ma al contrario sembrano appesantire l'avvio e la costituzione degli IPCEI, sarebbe opportuno che le **nuove regole si applicassero solo ai progetti pre-notificati/notificati successivamente** alla data di entrata in vigore delle stesse.

In via meramente subordinata, sarebbe necessario prevedere, quanto meno, **un periodo transitorio** per i progetti già notificati, al fine di salvaguardare il complesso lavoro svolto sulla base della vigente Comunicazione nella fase di pre-notifica sia da parte dei Servizi della Commissione sia da parte delle autorità nazionali.

**Una proposta di riformulazione del p.56 potrebbe essere la seguente:**

*"56. La Commissione applicherà i principi di cui alla presente comunicazione a tutti i progetti di aiuto notificati ~~sulle quali è chiamata ad adottare una decisione~~ successivamente alla data di applicabilità della presente comunicazione, ~~anche nel caso in cui i progetti siano stati notificati prima di tale data~~".*

## **7. ALLEGATO: COSTI AMMISSIBILI**

Si rileva che l'elenco delle spese ammissibili di cui all'allegato è rimasto invariato.

Tale scelta non appare coerente con il nuovo punto 26 relativo ai progetti che esulano dalle definizioni di R&D&I e FID. Alla luce della complessità di alcuni dei progetti IPCEI attualmente in fase di avvio (quale ad esempio l'IPCEI sulla catena del valore dell'idrogeno), si auspica che la Commissione provveda ad aggiornare conseguentemente l'allegato.

\*\*\*

Le autorità italiane si riservano di trasmettere eventuali ulteriori osservazioni o precisazioni.