



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.10.2002
COM(2002) 555 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

**Relazione sui progressi in materia di
riduzione e riorientamento degli aiuti di Stato**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Relazione sui progressi in materia di riduzione e riorientamento degli aiuti di Stato

PARTE I : INTRODUZIONE

1. Nelle sue conclusioni del 24 marzo 2001, il Consiglio europeo di Stoccolma ha sottolineato che “il livello degli aiuti di Stato nell'Unione europea deve essere ridotto e il sistema reso più trasparente. A tal fine: [...] entro il 2003, gli Stati membri dovrebbero dimostrare una tendenza decrescente degli aiuti di Stato rispetto al PIL, tenendo conto dell'esigenza di convogliare aiuti verso obiettivi orizzontali di interesse comune, inclusi gli obiettivi di coesione”.
2. Il 16 marzo 2002 a Barcellona, il Consiglio europeo ha rinnovato “l'invito agli Stati membri a ridurre il livello globale degli aiuti di Stato espressi in percentuale del PIL entro il 2003 e, in seguito, a riorientare tali aiuti verso obiettivi orizzontali d'interesse comune, compresa la coesione economica e sociale, e a destinarli alle carenze del mercato individuate. La riduzione degli aiuti di Stato e una migliore destinazione sono elementi fondamentali per una concorrenza efficace”.
3. Il 5 dicembre 2001 il Consiglio ha adottato delle conclusioni relative agli aiuti di Stato. In tali conclusioni, il Consiglio invitava gli Stati membri a:
 - proseguire gli sforzi di riduzione dei livelli di aiuto in termini di percentuale del PIL;
 - ridurre prioritariamente, con l'obiettivo di eliminarli, gli aiuti che provocano i maggiori effetti di distorsione;
 - riorientare gli aiuti verso obiettivi orizzontali, compreso quello della coesione e, se del caso, verso le piccole e medie imprese (PMI);
 - sviluppare ulteriormente il ricorso alle valutazioni "ex ante" e "ex post" dei regimi di aiuti, per riequilibrarli in modo più efficace. Tali valutazioni debbono concentrarsi sulla qualità dei dispositivi di aiuto, sui loro effetti sulla concorrenza e sul loro impatto;
 - migliorare la trasparenza e la qualità dei rendiconti trasmessi alla Commissione, segnatamente grazie a modalità di controllo e di sorveglianza nazionali e, se possibile, alla fornitura di statistiche pertinenti.
4. Il Consiglio invitava inoltre la Commissione a:
 - sviluppare, insieme agli Stati membri, strumenti statistici atti ad assicurare il seguito delle presenti conclusioni e sviluppare indicatori di efficacia e di efficienza; tali indicatori dovrebbero in seguito, se del caso, completare il quadro di valutazione;

- rafforzare la valutazione dell'impatto degli aiuti sulla concorrenza, sulla base di criteri economici;
 - incoraggiare scambi di esperienze e esercizi concertati di valutazione per poter realizzare un'analisi comparativa dell'efficacia degli strumenti sul piano europeo;
 - proseguire gli sforzi diretti a semplificare le norme europee in materia di aiuti di Stato, modernizzarle e chiarirle per renderle più efficaci, segnatamente in termini di durata dei procedimenti;
 - presentare nel 2002 una prima valutazione dei progressi realizzati.
5. Come richiesto dall'ultimo trattino delle conclusioni del Consiglio di cui sopra, la parte II della presente relazione illustra i primi passi intrapresi all'interno della Commissione per mettere in pratica tali conclusioni. In considerazione del fatto che le conclusioni del Consiglio europeo sono indirizzate agli Stati membri, la parte III presenta infine alcune proposte per le prossime fasi.

PARTE II: ATTUAZIONE DELLE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO DEL 5 DICEMBRE 2001

Sviluppare strumenti statistici che permettano di dare seguito alle raccomandazioni del Consiglio

6. La richiesta alla Commissione è strettamente collegata a quella fatta dal Consiglio agli Stati membri di migliorare la trasparenza e la qualità delle relazioni presentate alla Commissione, segnatamente grazie a modalità di controllo e di sorveglianza nazionali e, se possibile, alla fornitura di statistiche pertinenti. Come primo passo per l'attuazione della raccomandazione, la Commissione ha dunque avviato una revisione completa degli attuali accordi per la presentazione da parte degli Stati membri di relazioni e di statistiche annuali, stabiliti nella lettera della Commissione agli Stati membri del 2 agosto 1995 sulla procedura comune per le relazioni e le notifiche a norma del trattato CE e dell'accordo OMC¹. Dopo aver completato questa revisione interna, i servizi della Commissione contatteranno tra breve esperti degli Stati membri in merito ad un formato di presentazione rivisto e semplificato delle relazioni annue alla Commissione. Si prevede che il nuovo formato venga adottato sotto forma di regolamento di attuazione ai sensi dell'articolo 27 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999² recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, dopo una consultazione formale degli Stati membri attraverso il comitato consultivo in materia di aiuti di Stato.

Elaborare indicatori dell'efficacia e dell'efficienza degli aiuti di Stato

7. Nel contesto del controllo degli aiuti di Stato, la valutazione della Commissione in materia si concentra sugli effetti sulla concorrenza degli aiuti e sulla loro compatibilità con i criteri stabiliti dall'articolo 87, paragrafi 2 e 3 del trattato CE. In un contesto più ampio, il quadro di valutazione degli aiuti di Stato³ ha rappresentato un primo tentativo di valutare se gli aiuti di Stato sono sempre lo strumento più adeguato per correggere determinate carenze del mercato. Lo sviluppo specifico degli indicatori di efficacia ed efficienza degli aiuti di Stato evidenzia tuttavia un altro aspetto della politica degli aiuti di Stato di cui sono in primo luogo responsabili gli Stati membri. Ciò risulta anche nelle conclusioni di Stoccolma e di Barcellona, in cui gli Stati membri sono invitati a sviluppare ulteriormente le valutazioni dei regimi di aiuti, per riequilibrarli in modo più efficace. Da parte sua, la Commissione intende facilitare questo tipo di processi e creare un forum per lo scambio di esperienze e per operazioni di valutazione concertate.
8. La Commissione ha inoltre deciso di incaricare dei consulenti esterni di effettuare uno studio, con uno scopo duplice: innanzitutto, sviluppare una metodologia per valutare il contributo delle diverse forme di aiuti di Stato al raggiungimento di vari obiettivi politici chiaramente definiti; in secondo luogo, sviluppare indicatori generali che possano essere utilizzati dagli Stati membri per facilitare la valutazione dell'efficacia dei propri aiuti di Stato.

¹ Pubblicata nel sito web della Commissione all'indirizzo
http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/20506_en.html

² GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1.

³ COM(2001)782 def. e COM(2002)242 def.

9. Nel valutare l'efficacia degli aiuti di Stato, lo studio non tenterà di individuare e misurare direttamente le carenze del mercato né di confrontare il livello dell'intensità degli aiuti con i divari regionali, ma piuttosto di definire gli obiettivi politici degli aiuti di Stato ed analizzarne l'efficacia come strumento politico per raggiungere tali obiettivi. La metodologia da sviluppare dovrebbe tra l'altro aiutare coloro i quali sono chiamati ad adottare le decisioni politiche a valutare gli effetti di potenziali riduzioni degli aiuti di Stato in termini di obiettivi. Il lavoro empirico svolto finora, basato su un approccio econometrico, si è sostanzialmente concentrato sugli aiuti alla ricerca e sviluppo, ma verrà esteso ad altri settori, compreso quello delle piccole e medie imprese. In una seconda fase, lo studio esaminerà gli altri fattori che interagiscono con gli aiuti di Stato per determinare il grado di successo nel raggiungimento degli obiettivi politici. Si spera che, se validata in modo soddisfacente, l'applicazione della metodologia che verrà sviluppata contribuisca all'elaborazione di una serie di criteri che permettano di indicare le circostanze nelle quali gli aiuti saranno probabilmente più o meno efficaci. Questo lavoro deve essere considerato complementare agli studi approfonditi dei casi che continueranno ovviamente ad essere necessari.
10. La Commissione intende mettere a disposizione degli Stati membri i risultati finali dello studio.

Rafforzare la valutazione dell'impatto degli aiuti sulla concorrenza, sulla base di criteri economici

11. La Commissione si impegna a garantire che la sua politica di controllo degli aiuti di Stato si basi su solidi criteri economici. In particolare, essa tiene conto di considerazioni di carattere economico al momento dell'elaborazione dei vari orientamenti, discipline e regolamenti che specificano in maniera dettagliata le condizioni per la compatibilità degli aiuti con il mercato comune. Ad esempio, dunque, nell'elaborazione della comunicazione della Commissione su aiuti di Stato e capitale di rischio⁴, la Commissione ha tenuto conto delle informazioni disponibili sulle carenze riscontrabili sui mercati dei capitali di rischio per definire i cosiddetti "porti sicuri" e i criteri da applicare per valutare la compatibilità degli aiuti. Ha inoltre accettato il fatto che esistevano solidi argomenti economici per discostarsi dal consueto requisito di un collegamento ai costi ammissibili, prevedendo esplicitamente meccanismi che fanno appello agli interessi e all'esperienza degli operatori di mercato. Dato che meccanismi di questo tipo dovrebbero garantire che le decisioni di investimento vengano determinate da incentivi di mercato e affrontino i rischi di mercato, vi è ragione di pensare che le possibilità di distorsione della concorrenza sono ridotte rispetto alle misure attuate interamente dalle autorità pubbliche.
12. La Commissione ha recentemente completato la revisione della disciplina multisettoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti d'investimento, adottando in merito una nuova comunicazione della Commissione il 19 marzo 2002⁵. In tale comunicazione la Commissione sottolinea che i grandi progetti di investimento contribuiscono allo sviluppo regionale e nel contempo risentono meno dei problemi specifici delle singole regioni. Di conseguenza è possibile attirare con successo grandi progetti di investimento nelle aree svantaggiate con aiuti di importo proporzionalmente più limitato rispetto ai progetti di dimensioni minori. La Commissione riconosce inoltre che è più probabile che

⁴ GU C 235 del 21.8.2001, pag. 3.

⁵ GU C 70 del 19.3.2002, pag. 8.

determinati tipi di progetti di investimento provochino distorsioni della concorrenza. Questo avviene in particolare per gli investimenti in un settore nel quale una singola impresa detenga un'elevata quota di mercato e nei casi in cui la capacità di produzione settoriale venga considerevolmente aumentata senza una crescita corrispondente della domanda. Più in generale, la distorsione della concorrenza è probabile nei settori con problemi strutturali e nei quali la domanda è in costante declino. La Commissione ha di conseguenza deciso di avviare nel 2003 un'analisi sistematica della situazione nella Comunità onde individuare i settori interessati, che saranno in seguito soggetti a norme più restrittive sugli aiuti ai grandi progetti d'investimento regionali.

13. La Commissione ha inoltre recentemente avviato una revisione della disciplina comunitaria per gli aiuti di Stato alla ricerca e allo sviluppo. A questo scopo la Commissione ha invitato gli Stati membri e le parti interessate a presentare le proprie osservazioni sull'esperienza fatta con l'attuale disciplina e sulla necessità di cambiamento. Dopo aver considerato queste osservazioni, la Commissione ha concluso che le attuali regole sugli aiuti di Stato non rappresentano un ostacolo al raggiungimento dell'obiettivo stabilito dal Consiglio europeo di Barcellona; in tale sede è stato affermato che gli stanziamenti globali in materia di R&S nell'Unione dovrebbero essere aumentati, con l'obiettivo che si avvicinino al 3% del PIL entro il 2010; due terzi di questo nuovo investimento dovrebbero provenire dal settore privato. La Commissione ha pertanto deciso di prorogare l'attuale disciplina fino alla fine del 2005⁶, quando procederà ad un riesame in base ai progressi fatti nel raggiungimento dell'obiettivo di Barcellona, compreso il riorientamento degli aiuti verso la R&S, come indicato nella comunicazione della Commissione "Più ricerca per l'Europa - Obiettivo: 3% del PIL"⁷.
14. Per quanto riguarda le misure di aiuto di Stato che non rientrano nel campo di applicazione delle discipline e dei regolamenti esistenti, la Commissione valuterà se è possibile definire in modo migliore i criteri economici utilizzati per stabilire se gli aiuti determinano distorsioni della concorrenza tali da incidere sulle condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse, tenendo conto della necessità di garantire la certezza del diritto e la prevedibilità delle decisioni in materia di aiuti di Stato. Uno dei fattori da tenere in considerazione in questo contesto sembra essere il fatto che una misura sia aperta ad un ampio numero di beneficiari in base a criteri obiettivi e definiti o se sia limitata ad un unico beneficiario o ad un numero ristretto di beneficiari.
15. La Commissione sta inoltre valutando la misura in cui i criteri economici dovrebbero essere presi in considerazione per l'elaborazione delle procedure in materia di aiuti di Stato, in modo da semplificare le procedure di approvazione dei casi chiari e che non determinano particolari preoccupazioni sotto il profilo della concorrenza, concentrando le proprie scarse risorse sui casi più problematici.

Incoraggiare gli scambi di esperienze e le operazioni di valutazione concertate

16. Onde favorire il processo di revisione reciproca mediante il quadro di valutazione degli aiuti di Stato, la Commissione ha creato un forum degli Stati membri per incoraggiare gli scambi di esperienze su vari aspetti delle politiche nazionali in materia, comprese le esperienze sulle valutazioni a livello nazionale. Al momento questa risorsa continua ad essere sostanzialmente sottoutilizzata; il forum consiste attualmente di una serie di

⁶ GU C 111 del 8.5.2002, pag. 3.

⁷ COM (2002) 499 def.

collegamenti internet ai siti web delle autorità responsabili della concorrenza di alcuni - ma non di tutti gli - Stati membri. La Commissione intende sviluppare ulteriormente il forum in stretta collaborazione con gli Stati membri.

17. Da parte sua, la Commissione ritiene che anche le valutazioni e il benchmarking effettuati al di fuori del contesto della politica di concorrenza possono di per sé rappresentare un'esperienza utile di cui tener conto nell'ambito degli aiuti di Stato. Ad esempio, l'analisi comparativa delle politiche nazionali di RST e quella per migliorare l'efficacia dei meccanismi di sostegno pubblico alla RST, che vengono svolte per facilitare il raggiungimento dell'obiettivo di Barcellona di aumentare la spesa per la R&S, possono fornire informazioni utili per valutare l'efficienza e l'efficacia di vari tipi di misure di aiuti di Stato rispetto ad altri strumenti politici disponibili⁸. Analogamente il lavoro svolto dalla task-force per la semplificazione del contesto in cui operano le imprese (Business Environment Simplification Task-Force, "BEST")⁹ può fornire indicatori validi dell'efficacia delle diverse forme di sostegno alle PMI.

Continuare gli sforzi per semplificare, modernizzare e chiarire le norme sugli aiuti di Stato

18. La Commissione ha continuato i propri sforzi per semplificare, modernizzare e chiarire le regole sugli aiuti di Stato. L'adozione della nuova disciplina multisettoriale di cui al punto 12 rappresenta un importante passo in questa direzione. La nuova disciplina stabilisce una serie di regole molto più chiare per la valutazione degli aiuti di Stato regionali destinati ai grandi progetti d'investimento, eliminando nel contempo la necessità di notifica preventiva per molti progetti di aiuto, a condizione che gli aiuti vengano concessi nell'ambito di un regime approvato di aiuti regionali. La nuova disciplina riunisce e consolida in un testo unico i diversi testi settoriali, applicati in precedenza nei settori siderurgico, automobilistico e delle fibre sintetiche.
19. Per quanto riguarda i settori carbonifero e siderurgico, la Commissione ha adottato una comunicazione che chiarisce alcuni aspetti del trattamento dei casi di concorrenza a seguito della scadenza del trattato CECA e che illustra l'applicazione delle procedure sugli aiuti di Stato dopo la scadenza di detto trattato¹⁰. La Commissione ha inoltre adottato un regolamento che stabilisce le norme per la concessione di aiuti di Stato all'industria carboniera allo scopo di contribuire alla sua ristrutturazione¹¹.
20. Dopo aver completato le procedure di consultazione degli Stati membri e dei terzi previste dal regolamento (CE) n. 994/98, la Commissione sta adottando un regolamento di esenzione per categoria per gli aiuti di Stato all'occupazione, che eliminerà la necessità di notifica preventiva di numerosi aiuti di Stato concessi per creare occupazione o aiutare lavoratori svantaggiati o disabili.
21. La Commissione sta attualmente completando una revisione della definizione comunitaria di "piccole e medie imprese", utilizzata dalla Commissione per un'ampia varietà di scopi, compreso il controllo degli aiuti di Stato. Dopo l'accordo su una nuova definizione, la Commissione presenterà quanto prima per consultazione i progetti di modifica delle esenzioni per categoria degli aiuti alle PMI e alla formazione, in modo da includere la nuova definizione. Nel contempo, la Commissione valuterà la possibilità di

⁸ Cfr. ad esempio "Benchmarking delle politiche nazionali di RST: primi risultati", SEC (2002) 129, 31.1.2002.

⁹ http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/best/best_procedure.htm

¹⁰ GU C 152 del 26.06.2002, pag. 5.

¹¹ Regolamento (CE) n. 1407/2002 del Consiglio, del 23 luglio 2002, sugli aiuti di Stato all'industria carboniera.

ampliare il campo di applicazione dell'esenzione per categoria per gli aiuti alle PMI in modo da comprendere gli aiuti alla ricerca e allo sviluppo.

22. Nel quadro della comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla revisione intermedia della politica agricola comune¹², la Commissione sta valutando la possibilità di adottare disposizioni di esenzione quali le esenzioni per categoria per diversi tipi di aiuti di Stato. Questo accelererebbe l'attuazione dei nuovi regimi di aiuti di Stato evitando le notifiche preventive di vari tipi di aiuti di Stato all'agricoltura.
23. La Commissione ha inoltre pubblicato una comunicazione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione¹³, nonché una comunicazione su taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive¹⁴.
24. La Commissione ha infine pubblicato una comunicazione per chiarire che gli aiuti di Stato illegalmente concessi senza notifica preventiva alla Commissione verranno sempre valutati in base alla relativa disciplina in vigore all'epoca in cui sono stati concessi gli aiuti¹⁵.
25. La Commissione sta inoltre proseguendo l'opera di chiarimento del rapporto esistente tra le norme sugli aiuti di Stato e la concessione da parte degli Stati membri di una compensazione dei costi per la fornitura di servizi di interesse economico generale. Come richiesto dal Consiglio europeo di Siviglia, questa attività sarà oggetto di una relazione distinta al Consiglio europeo di Copenaghen.
26. Per quanto riguarda le procedure relative agli aiuti di Stato, la Commissione ha recentemente condotto un particolareggiato riesame interno allo scopo di individuare le possibilità di semplificazione e di riduzione dei tempi delle procedure. I servizi della Commissione hanno dunque individuato una serie di possibili modifiche, che saranno soggette ad una consultazione dettagliata di esperti degli Stati membri. Questa attività potrà condurre alla preparazione di disposizioni di attuazione ai sensi dell'articolo 27 del regolamento (CE) n. 659/1999 riguardanti la forma, il contenuto e le altre modalità della notificazione, la forma, il contenuto e le altre modalità delle relazioni annuali, le modalità dei termini e il calcolo dei termini e il tasso di interesse per il recupero degli aiuti concessi illegalmente, nonché ad altre proposte per migliorare le procedure ed i metodi di lavoro attuali.
27. Più specificamente, per quanto riguarda le procedure degli aiuti di Stato nel settore della pesca, la Commissione ha proposto di eliminare il controllo distinto, secondo le norme sugli aiuti di Stato, dei contributi finanziari obbligatori degli Stati membri alle misure cofinanziate dalla Comunità come parte dell'assistenza strutturale comunitaria a questo settore¹⁶.

¹² COM (2002) 394 def. del 10.7.2002.

¹³ GU C 320 del 15.11.2001.

¹⁴ COM (2001) 534 def. del 26.09.2001.

¹⁵ GU C 119 del 22.5.2002, pag. 22.

¹⁶ Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 2792/1999 che definisce modalità e condizioni delle azioni strutturali comunitarie nel settore della pesca, articolo 19 su "Aiuti di Stato e contributi finanziari obbligatori", COM(2002) 187 def. del 28.5.2002, pag. 11.

PARTE III: FASI SUCCESSIVE

28. Come sottolineato all'inizio, le conclusioni dei Consigli europei di Stoccolma e di Barcellona, che invitano ad una riduzione del livello globale degli aiuti di Stato e ad un riorientamento di tali aiuti verso obiettivi orizzontali d'interesse comune, compresa la coesione economica e sociale, sono rivolte agli Stati membri. Il Consiglio ha tuttavia richiesto alla Commissione di svolgere un ruolo attivo nel mettere in pratica tali conclusioni e nel costituire un forum di scambio di informazioni su esperienze e prassi migliori. La Commissione intende sviluppare ulteriormente il forum esistente a questo scopo.
29. La Commissione invita dunque tutti gli Stati membri a presentare, se possibile entro il 31 dicembre 2002, una relazione sulle azioni che hanno intrapreso per dare seguito alle conclusioni dei Consigli europei di Stoccolma e di Barcellona e alle conclusioni del Consiglio del 5 dicembre 2001. La Commissione, da parte sua, trasmetterà questi contributi agli altri Stati membri, assieme ai risultati dello studio sui criteri di efficienza e di efficacia degli aiuti sopra descritti. I servizi della Commissione intendono organizzare in seguito un incontro multilaterale di esperti degli Stati membri, nel cui ambito discutere in maniera approfondita i vari contributi e di cui una sintesi verrebbe inclusa nel quadro di valutazione degli aiuti di Stato del 2003. Si potrebbe inoltre prevedere una breve relazione per il Consiglio europeo di Atene.
30. In base ai risultati di queste prime consultazioni, si valuterà l'opportunità di ripetere questi lavori su base annua.
31. La Commissione continuerà inoltre i propri sforzi per semplificare, modernizzare e chiarire le norme sugli aiuti di Stato, ponendo un particolare accento sulla semplificazione e l'abbreviazione delle relative procedure.
32. In previsione della scadenza nel 2004 degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà, aiuti generalmente considerati potenzialmente tra i più distorsivi della concorrenza, la Commissione intende avviare nel 2003 un'attenta valutazione del funzionamento degli orientamenti attualmente in vigore.