

Riforma degli aiuti di stato: il Parlamento Europeo sostiene il progetto della Commissione

di Davide M. Damiani

Sommario

1. Introduzione;
2. Trasparenza, semplificazione e governance;
3. Nuove sfide per il sistema comunitario: aiuti di stato e politiche dell'Unione;
4. Aiuti di stato all'innovazione: combinare conoscenza e tecnologia;
5. Documentazione di riferimento.

1. Introduzione

Martedì 14 febbraio il Parlamento Europeo, riunito in sessione plenaria a Strasburgo, ha adottato la relazione Hokmark sulla riforma degli aiuti di stato 2005-2009. Il testo votato ha, legislativamente parlando, solamente valore consultivo ma grande rilevanza politica in quanto testimonia la sostanziale condivisione da parte dell'assemblea del Piano d'azione nel settore degli aiuti di stato pubblicato dalla Commissione il 7 giugno 2005.

Nella sua comunicazione la Commissione riconosce ed identifica in modo puntuale i limiti e le inefficienze dell'attuale sistema di erogazione di aiuti da parte degli stati membri: l'attuale normativa pecca infatti di un'eccessiva burocrazia e di una scarsa trasparenza. Se a questi aspetti si sommano poi le cifre importanti del fenomeno ci si rende conto del peso del progetto di riforma proposto. Il testo adottato a Strasburgo mette bene in luce la dimensione economica degli aiuti di stato ricordando come, "anche in base alle stime più conservatrici, l'importo totale degli aiuti concessi ogni anno nell'Unione Europea equivale a più del 50% del suo bilancio annuale¹".

La filosofia adottata da Bruxelles per rivedere l'attuale normativa parte da un presupposto molto chiaro: alla base della politica di concorrenza vi è l'idea che l'economia di mercato offra la garanzia migliore per accrescere il tenore di vita dei cittadini dell'UE. Il controllo degli aiuti di Stato risponde proprio alla necessità di garantire condizioni di parità per tutte le imprese operanti nel mercato unico. Importante notare come questo approccio non sia altro che la proiezione di quanto previsto dagli articoli (87, 88 e 89) di riferimento del trattato che istituisce la Comunità Europea. Il primo paragrafo dell'art 87 recita infatti: "Salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati (...)" . Ovviamente a questa regola generale vengono poste delle dovute e motivate

¹Risoluzione del Parlamento Europeo sulla riforma degli aiuti di stato 2005-2009 (2005/2165(INI)) , Considerando E.

eccezioni che discendo dall'interesse comune. A volte infatti gli aiuti di stato possono raggiungere dei risultati in modo più efficace rispetto ad altri strumenti permettendo di correggere delle disfunzioni del mercato e rafforzando, nel complesso, la competitività del sistema europeo.

La riforma di questa materia risponde di fatto a due grandi esigenze:

- aggiornare l'intera normativa di diritto derivato al nuovo quadro politico ed economico in cui si trova attualmente l'Unione, sostenendo in maniera organica gli obiettivi fissati da alcune politiche comunitarie;
- rendere il sistema di erogazione più trasparente, meno burocratico e più efficiente.

2. Trasparenza, semplificazione e governance

La Commissione identifica tre caratteristiche principali che legittimano gli obiettivi, e quindi l'erogazione stessa, di un aiuto di Stato: la chiarezza delle finalità, la loro proporzionalità e, forse la più importante, la loro temporaneità. Bruxelles intende aumentare il numero di controlli fatti periodicamente e mirati, tra l'altro, a verificare il persistere delle condizioni che hanno motivato l'aiuto in questione. Altra novità della riforma proposta riguarda l'applicazione delle sanzioni in caso di irregolarità: se prima infatti erano passibili di sanzioni i soli beneficiari degli aiuti ora la Commissione vuole estendere questa responsabilità anche agli Stati Membri in modo da coinvolgerli attivamente nell'intero sistema di monitoraggio e controllo. A questo proposito la Commissione esaminerà l'ipotesi di farsi assistere da autorità indipendenti negli Stati Membri 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).

La vice presidente della Commissione, Siim Kallas, si è fatta promotrice di un'iniziativa volta a introdurre maggiore trasparenza nella procedure di concessione di aiuti agricoli. La Commissione infatti chiede agli Stati Membri di pubblicare su Internet la lista dei beneficiari insieme agli importi concessi mentre il Parlamento ha chiesto, nella sua relazione, che questo sistema venga esteso a tutte le sovvenzioni statali.

Per quanto riguarda la *governance* la Commissione si impegna ad adottare a breve un regolamento generale di esenzione per categoria in modo da definire in modo chiaro ed esaustivo le categorie esentate dall'obbligo di notificazione alla Commissione. Nello stesso regolamento verranno definiti, tramite criteri obiettivi che consentano un'interpretazione uniforme nei vari stati, anche i settori esentati dall'obbligo di notifica (tra questi settori rientrerà di sicuro la R&S a cui la Commissione ha già dedicato una comunicazione specifica² che viene esaminata nel paragrafo successivo).

² COM(2005) 436

Altra novità significativa della proposta riforma riguarda l'innalzamento della quota *de minimis*, sotto la quale i finanziamenti pubblici non vengono considerati aiuti di stato, che viene portata a 200.000 euro.

La Commissione si ripromette inoltre di valutare l'opportunità di pubblicare degli orientamenti sulle migliori prassi in modo da incoraggiare un confronto tra le pubbliche amministrazioni nazionali. La riforma proposta si concluderà con un riesame di ogni singolo atto comunitario relativo alla concessione di aiuti di stato, questo per assicurare un'applicazione coerente e generalizzata delle linee guida tracciate.

Interessante notare la differenza di importo degli aiuti di stato tra i vari paesi membri: nel 2003 si sono registrate differenze non secondarie all'interno dell'Unione, facendo oscillare l'ammontare, espresso in percentuale del PIL nazionale, dallo 0.10% della Lettonia fino al 2.76% della Repubblica Ceca e della Polonia. Per quanto riguarda l'Italia, il nostro paese ha visto una sostanziale riduzione del fenomeno dal 1992, anno in cui il dato si attestava sull'1.71%, ed il 2003 in cui si è fermato allo 0.54%. Se si confronta il dato italiano con quello degli altri grandi paesi comunitari si nota come solo la Gran Bretagna abbia un importo annuo inferiore (0.26%), mentre Francia e Germania presentano tassi superiori (rispettivamente 0.57% e 0.77%).

3. Nuove sfide per il sistema comunitario: aiuti di stato e politiche dell'Unione

Con il suo piano di azione la Commissione vuole *in primis* aggiornare la legislazione relativa agli aiuti di stato, tenendo conto degli sviluppi avvenuti dal 1998, al nuovo contesto dell'Unione quindi alla riforma della politica regionale, ai nuovi 10 paesi membri, alla sostenibilità ambientale dello sviluppo comunitario ed alle nuove sfide della società dell'informazione. Questi, schematicamente, gli orientamenti di Bruxelles:

- *aiuti regionali*: è stato avviato il riesame degli orientamenti comunitari in materia di aiuti di stato a finalità regionale con cui si intende integrare la disciplina multi-settoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento. La Commissione intende concentrare principalmente gli aiuti nelle regioni meno sviluppate (tenendo conto dei tre nuovi obiettivi introdotti dalla terza relazione sulla coesione: convergenza, competitività regionale ed occupazione, cooperazione territoriale europea) definendo, allo stesso tempo, i livelli di aiuto giustificabili al di fuori delle regioni meno sviluppate. In questo ambito il Parlamento ha chiesto di prestare una particolare attenzione a quelle regioni che sono uscite dall'ex obiettivo uno a causa del cosiddetto effetto statistico;
- *allargamento*: la Commissione si impegna ad adeguare le norme procedurali all'Unione a 25 in modo tale che il processo di allargamento non si traduca in una diminuzione complessiva di efficienza e trasparenza. Anche su questo frangente il Parlamento si è espresso condividendo l'obiettivo delineato nel

piano di azione ma suggerendo che l'adeguamento venga realizzato non tramite degli orientamenti ma tramite un regolamento *ad hoc*;

- *politica ambientale*: l'attuale disciplina degli aiuti di stato per la tutela ambientale resterà in vigore fino al 2007, nonostante ciò Bruxelles ha già avviato una riflessione che coinvolge i principali attori del settore per studiare come affrontare al meglio le sfide dello sviluppo sostenibile. Tra le varie opzioni in campo si parla già di incoraggiare l'eco-innovazione così come l'incremento di produttività tramite l'eco-efficienza. Dal canto suo il Parlamento "ritiene che gli aiuti di Stato nel settore ambientale, quando la loro concessione è equa e trasparente, possano svolgere un ruolo cruciale nel raggiungimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile nell'Unione europea, in particolare per incentivare a lungo termine gli investimenti tecnologici e la brevettabilità di tali tecnologie nell'Unione, contestualmente all'obiettivo della stabilizzazione delle emissioni di gas a effetto serra previsto dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici³;
- *servizi di interesse economico generale (SIEG)*: questo genere di servizi rappresenta uno degli elementi cardine del cosiddetto modello sociale europeo. La Commissione intende preservare questa specificità riconoscendone il ruolo svolto nella coesione territoriale e sociale dell'Unione. Proprio con l'intento di mantenere elevati livelli di efficienza e qualità Bruxelles sottolinea che le compensazioni accordate dagli Stati Membri nel finanziare i SIEG non devono in alcun modo generare indebite distorsioni del mercato, quali si potrebbero generare tramite ad esempio l'erogazione di sovra-compensazioni. La Commissione ha già pubblicato un libro bianco⁴ sull'argomento in cui si annuncia la prossima adozione di orientamenti che chiariscano "le condizioni di compatibilità con il trattato proprio delle compensazioni per obbligo di servizio pubblico che costituiscono aiuti di stato⁵". Si prevede già l'esenzione dall'obbligo di notifica da parte degli Stati Membri per compensazioni di importo ridotto mentre condizioni speciali verranno applicate ad ospedali e società di edilizia sociale.

4. Aiuti di stato all'innovazione: combinare conoscenza e tecnologia

La Commissione, a differenza di altri attori comunitari, si è sempre dimostrata particolarmente attenta alle tematiche dell'innovazione ed anche in questo campo ha deciso di pubblicare una comunicazione specificamente dedicata agli aiuti di stato all'innovazione⁶. Con questo documento è stata lanciata, alla fine del settembre 2005, una grande consultazione tra le varie parti interessate per raccogliere posizioni ed

³ Risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma degli aiuti di Stato 2005-2009 (2005/2165(INI)), par. 42.

⁴ COM(2004) 374.

⁵ COM(2005) 107, par. 34.

⁶ COM(2005) 436.

osservazioni su come migliorare l'attuale normativa⁷ e studiare nuovi strumenti finanziari per avere interventi più mirati ed efficaci.

La logica di fondo della Commissione è la stessa di quella adottata per gli aiuti di stato "generici": vanno concessi solo nella misura in cui possano ovviare a mancanze del mercato e non distorcano le dinamiche concorrenziali del settore. Bruxelles riconosce che gli aiuti di stato possono effettivamente stimolare l'innovazione contribuendo a superare una serie di ostacoli del settore ma allo stesso tempo identifica la necessità di adottare un approccio organico e globale in modo da integrare gli aiuti di stato con le altre politiche comunitarie. Con questo spirito la Commissione Europea dedica una parte della sua analisi alla dimensione regionale ed ambientale degli aiuti di stato all'innovazione.

Partendo dall'idea che la dimensione regionale ricopre grande importanza per l'innovazione, Bruxelles propone una serie di misure che la favoriscano: dal sostegno ai poli di innovazione ed eccellenza regionali all'applicazione di norme vigenti ai fini dello sviluppo territoriale (come gli aiuti alle PMI o alla R&S). Fermo restando la regola generale della cumulabilità tra aiuti di stato all'innovazione ed aiuti regionali, la Commissione prevede maggiorazioni regionali, all'interno del quadro della politica di coesione, per aumentare l'intensità degli aiuti nelle zone assistite.

Riguardo la politica ambientale la Commissione ha già adottato un piano d'azione per le tecnologie ambientali⁸ che affronta il tema dell'innovazione come strumento per tutelare la natura. Bruxelles punta molto sullo sviluppo dell'eco-innovazione e riconosce come incentivi economici specifici possano favorire lo sviluppo e la diffusione di tecnologie ambientali. Il mercato da solo non stimola le imprese ad investire in questo genere di tecnologie in quanto non sono particolarmente redditizie in un contesto altamente competitivo: in queste condizioni gli aiuti di stato possono fare la differenza.

Sempre secondo l'approccio organico adottato dalla Commissione gli aiuti di stato all'innovazione vengono posti in relazione anche con la politica per la ricerca e con il suo programma quadro per il prossimo settennio: il VII programma quadro di attività comunitarie di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione⁹. Sono previste specifiche modifiche al programma quadro in modo da tenere conto dei partenariati pubblico-privato (le cosiddette JTI, Joint technological Initiatives) e di adeguati finanziamenti per la diffusione dei risultati raggiunti. In questo campo la Commissione intende elaborare una disciplina che permetta l'erogazione di aiuti di stato per favorire l'assunzione di rischi per quelle imprese e centri di ricerca che decidono di investire in R&S e per promuovere la creazione di cluster e centri di eccellenza.

⁷ In attesa di recepire le osservazioni pervenute grazie alla consultazione lanciata, la Commissione ha deciso di applicare la disciplina esistente per gli aiuti alla ricerca e sviluppo fino, al più tardi, al 31 dicembre 2006 (2005/C 310/08).

⁸ COM(2004) 38.

⁹ COM(2005)119.

Nella strategia tracciata dalla Commissione vengono individuati tre aree di intervento dove il rischio di fallimento del mercato è elevato e nei quali gli aiuti all'innovazione potrebbero bilanciare delle dinamiche non virtuose, nel dettaglio:

- *sostenere la creazione e la crescita di start-up innovative*¹⁰: il problema principale delle imprese di questo settore risiede nella difficoltà di reperire finanziamenti. La mancanza di capitale interno o di garanzie per ottenere i fondi frenano lo sviluppo delle PMI innovative. La Commissione propone alcune misure per sostenere questo genere di attività imprenditoriali come ad esempio l'esenzione del 50% dai contributi sociali e dalle altre imposte locali/regionali per un certo numero di anni oppure l'erogazione di aiuti fino ad 1 milione di euro senza restrizioni specifiche per quanto riguarda i costi ammissibili;
- *aumentare la disponibilità di capitale di rischio all'interno dell'Unione*: partendo dalla constatazione che l'attuale disponibilità di capitale proprio nell'UE non è sufficiente e che questo capitale è principalmente fornito da operatori privati, la Commissione propone di innalzare la quota di partecipazione statale nei fondi di capitale di rischio per gli investimenti nella fase di avviamento. Riguardo le fasi post-avviamento Bruxelles sta prendendo in considerazione l'ipotesi di rendere cumulabile gli aiuti alle PMI con quelli autorizzati dalla normativa relativa al capitale di rischio;
- *sostenere le imprese innovative nelle fasi di lancio di nuovi prodotti*: l'attuale normativa sugli aiuti di stato non permette di concedere finanziamenti oltre le fasi di creazione del primo prototipo. E' stato però riscontrato come le imprese innovative, specie se di piccole dimensioni, possono incontrare serie difficoltà anche nelle prime fasi di commercializzazione: per ovviare a questi problemi del mercato la Commissione ipotizza di far rientrare alcune attività nella fase di R&S, riconducendo queste attività a processi di "sviluppo sperimentale" permettendo loro di beneficiare degli aiuti.

La consultazione lanciata dalla Commissione con la comunicazione sugli aiuti di stato all'innovazione si è conclusa a fine novembre 2005 e il Parlamento Europeo è stato chiamato a pronunciarsi sull'argomento: attualmente la commissione industria sta affrontando le prime fasi di lavoro su un'opinione dedicata agli aiuti di stato all'innovazione da inviare, una volta adottata, alla commissione competente, quella degli affari economici e monetari. Nella prima bozza della commissione industria si chiede di dedicare, in quella che sarà la risoluzione che il parlamento adotterà in seduta plenaria, una particolare attenzione alle PMI particolarmente fragili da un punto di vista finanziario, di intensificare i rapporti tra imprese ed università (tramite

¹⁰ I criteri che definiscono un'impresa start-up innovativa sono: avere meno di cinque anni di vita, occupare meno di 50 dipendenti e produrre beni o processi tecnologicamente nuovi o nettamente migliorati rispetto a quanto di meglio prodotto dal settore di riferimento.

ad esempio i cluster) e chiede una riflessione sull'opportunità di istituire agenzie per l'innovazione a carattere regionale.

5. Documentazione di riferimento

Qui di seguito i documenti chiave riguardo la disciplina degli aiuti di stato a livello comunitario:

- Piano d'azione nel settore degli aiuti di stato, COM/(2005)107;
- Documento di consultazione sugli aiuti di stato all'innovazione, COM(2005)436;
- Risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma degli aiuti di Stato 2005-2009 (2005/2165(INI));
- decisione 2005/842/CE della Commissione sull'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessa a talune imprese incaricate di gestire servizi d'interesse economico generale;
- dir. 2005/81/CE della Commissione che modifica la direttiva 80/723/CEE relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche nonché fra determinate imprese;
- Comunicazione della Commissione relativa alla proroga della disciplina comunitaria per gli aiuti di Stato alla ricerca e sviluppo (2005/C 310/08);
- Piano d'azione per le tecnologie ambientali, COM(2004) 38;
- Libro bianco sui servizi di interesse generale, COM(2004) 374.