



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 7.12.2009
COM(2009) 661 definitivo.

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Quadro di valutazione degli aiuti di Stato

Relazione sugli aiuti di Stato concessi dagli Stati membri dell'UE

- Aggiornamento autunno 2009 -

{SEC(2009) 1638}

INDICE

Introduzione	3
Gli aiuti di Stato in un contesto di crisi economica.....	3
1. Aiuti di Stato nel 2008	4
2. Tendenze e modelli di spesa per gli aiuti di Stato negli Stati membri.....	5
2.1. Andamento dei livelli di aiuti di Stato erogati all'industria e ai servizi	6
2.2. Aiuti di Stato concessi per obiettivi orizzontali di interesse comune	7
3. Gli aiuti di Stato in un contesto di crisi finanziaria ed economica.....	8
3.1. Gli orientamenti della Commissione in caso di crisi	8
3.2. L'intervento della Commissione in caso di crisi	9
3.3. Misure approvate e tasso di utilizzazione	10
3.4. Aiuti di Stato concessi nel 2008.....	11
4. Semplificazione delle norme in materia di aiuti di Stato	12
4.1. Una nuova struttura per il controllo degli aiuti di Stato.....	12
4.2. Valutazione dei singoli casi incentrata su un numero limitato di aiuti di notevole entità che potrebbero provocare distorsioni	13
4.3. Quasi il 19% degli aiuti all'industria e ai servizi è oggetto di un'esenzione per categoria	13
5. Applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato.....	14

INTRODUZIONE

Il presente aggiornamento dell'autunno 2009 del quadro di valutazione degli aiuti di Stato (di seguito "il quadro di valutazione") illustra l'andamento degli aiuti di Stato nei ventisette Stati membri nel 2008 e presenta una sintesi dei livelli di aiuto e degli obiettivi perseguiti dagli aiuti concessi dagli Stati membri. La relazione comprende una sezione specifica sugli aiuti di Stato concessi alle istituzioni finanziarie per far fronte alla crisi finanziaria ed economica.

Il quadro di valutazione riassume inoltre i progressi compiuti verso l'attuazione del pacchetto globale e coerente di riforme in materia di aiuti di Stato varato nel 2005 con il piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato (in appresso "il piano d'azione") e illustra i risultati ottenuti dal punto di vista dell'applicazione delle norme in materia.

Il quadro di valutazione di questo autunno si compone di due parti: la relazione sintetica sugli aiuti di Stato concessi dagli Stati membri dell'UE espone i fatti, le conclusioni, le tendenze e le caratteristiche principali relative a questo settore, mettendo in rilievo gli sviluppi politici più salienti dal punto di vista del controllo degli aiuti di Stato; l'allegato "Fatti e cifre sugli aiuti di Stato negli Stati membri dell'UE" fornisce una descrizione ulteriore dei fatti.

L'autorità di vigilanza EFTA pubblica un quadro di valutazione annuale¹ sul volume degli aiuti di Stato concessi in Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

Gli aiuti di Stato in un contesto di crisi economica

Negli ultimi dieci anni, l'UE ha registrato una crescita economica sostenuta (in media l'1,5% del PIL l'anno). Tra il 2002 e il 2007, il livello degli aiuti di Stato all'industria e ai servizi è diminuito in media del 2% l'anno, arrivando a 65 miliardi di euro (meno dello 0,5% del PIL) nel 2007. Parallelamente, i deficit di bilancio sono scesi ad una media dello 0,8% del PIL nel 2007, il miglior risultato degli ultimi trent'anni². Durante questo periodo la disoccupazione è calata, raggiungendo un minimo storico del 7% nel 2008 in tutto il territorio dell'UE.

La crisi finanziaria ha bruscamente posto fine ad una fase di crescita del PIL, bassi livelli di aiuti di Stato e riduzione dei deficit di bilancio. Il livello globale degli aiuti di Stato è praticamente quintuplicato dal 2007 al 2008, arrivando al 2,2% del PIL, quasi esclusivamente a seguito degli aiuti anticrisi concessi al settore finanziario. Gli aiuti immessi nell'economia reale attraverso il quadro di riferimento temporaneo³ hanno iniziato ad essere attuati dagli Stati membri solo nel 2009 e non sono quindi contemplati nella presente relazione. L'attività economica ha subito una contrazione e dovrebbe stabilizzarsi soltanto nel 2010. Nonostante vi siano i primi segnali di una ripresa economica, si prevede che i deficit pubblici all'interno dell'UE raggiungano in media il 6% del PIL nel 2009 e circa il 7% nel 2010. Vi è stato un considerevole aggravamento dei disavanzi di bilancio, che sono tornati ai livelli del 2000. La

¹ <http://www.eftasurv.int/information/sascoreboard/>.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio - Sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche per un'economia in ripresa, COM(2009) 545 del 14.10.2009 (http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article15994_en.htm).

³ Quadro di riferimento temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica; versione consolidata GU C 83 del 7.4.2009, ulteriormente modificata dalla GU C 261 del 31.10.2009, pag. 2.

disoccupazione, che dovrebbe aumentare fino al 10% o più, costituirà una delle sfide principali dei prossimi anni.

Essendo venuti meno i prestiti interbancari nel settembre 2008, gli Stati membri hanno iniziato ad erogare cospicui aiuti al settore bancario per impedire un crollo finanziario. Per garantire la continuità dei prestiti all'economia, gli Stati membri hanno istituito sistemi di garanzie, seguiti da misure di ricapitalizzazione e protezioni contro i rischi a favore delle istituzioni finanziarie. In una fase successiva, improntata al quadro temporaneo, gli Stati membri hanno iniziato a concedere incentivi supplementari all'economia reale al fine di salvaguardare o rilanciare gli investimenti. La politica di aiuti di Stato della Commissione europea è stata uno degli elementi chiave che hanno consentito di attuare questo processo di salvataggio in modo coordinato e con esiti globalmente positivi. Oltre a consentire la rapida attuazione di misure di aiuto senza precedenti, questa politica ha mantenuto intatto il mercato unico.

1. AIUTI DI STATO NEL 2008

Nel 2008 gli aiuti di Stato complessivi⁴ concessi dagli Stati membri hanno raggiunto 279,6 miliardi di euro o, in termini relativi, il 2,2% del PIL nei paesi dell'UE-27⁵. Le misure connesse alla crisi riferite dagli Stati membri nel 2008 ammontavano a 212,2 miliardi di euro o all'1,7% del PIL. Nel 2008 tredici Stati membri hanno concesso aiuti anticrisi a favore del settore finanziario (Belgio, Danimarca, Germania, Irlanda, Spagna, Francia, Lettonia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Finlandia, Svezia e Regno Unito). Alla fine dell'ottobre 2009, la Commissione aveva approvato le misure connesse alla crisi finanziaria di tutti gli Stati membri dell'UE-15⁶ nonché di Ungheria, Lettonia e Slovenia.

Se si escludono le misure anticrisi, nel 2008 gli aiuti di Stato complessivi hanno raggiunto i 67,4 miliardi di euro (0,54% del PIL dell'UE-27). Gli aiuti all'industria e ai servizi, che rappresentano il 78% degli aiuti di Stato complessivi, hanno raggiunto la quota di 52,9 miliardi di euro (0,42% del PIL dell'UE-27). Gli aiuti all'industria carboniera sono stati distribuiti tra l'industria e i servizi raggiungendo 2,7 miliardi di euro, pari al 4,1% degli aiuti complessivi. La restante parte degli aiuti è stata erogata all'agricoltura (11,8 miliardi di euro o il 17,5% degli aiuti complessivi), alla pesca (0,2 miliardi di euro o lo 0,4% degli aiuti complessivi) e ai trasporti⁷ (2,4 miliardi di euro o il 3,6% degli aiuti complessivi).

Gli aiuti alle ferrovie, che per mancanza di dati comparabili non sono inclusi in nessuno degli importi di cui sopra, sono ammontati, secondo le dichiarazioni degli Stati membri, a 46 miliardi di euro, pari allo 0,4% del PIL dell'UE⁸.

⁴ Questa cifra comprende gli aiuti concessi ai settori manifatturiero, terziario e carboniero, all'agricoltura, alla pesca e a parte del settore dei trasporti ma esclude, a causa della mancanza di dati comparabili, gli aiuti al settore ferroviario e le compensazioni per i servizi di interesse economico generale. Salvo diversamente specificato, gli importi si riferiscono all'elemento di aiuto contenuto in una misura d'aiuto di Stato (vedi le osservazioni metodologiche contenute nel documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato).

⁵ Per UE-27 si intendono tutti gli Stati membri dell'UE.

⁶ L'UE-15 comprende gli Stati membri che hanno aderito all'UE prima del 2004.

⁷ Escluse le ferrovie.

⁸ Vedi anche il punto 2.3.5 del documento di lavoro della Commissione "Fatti e cifre sugli aiuti di Stato negli Stati membri dell'UE".

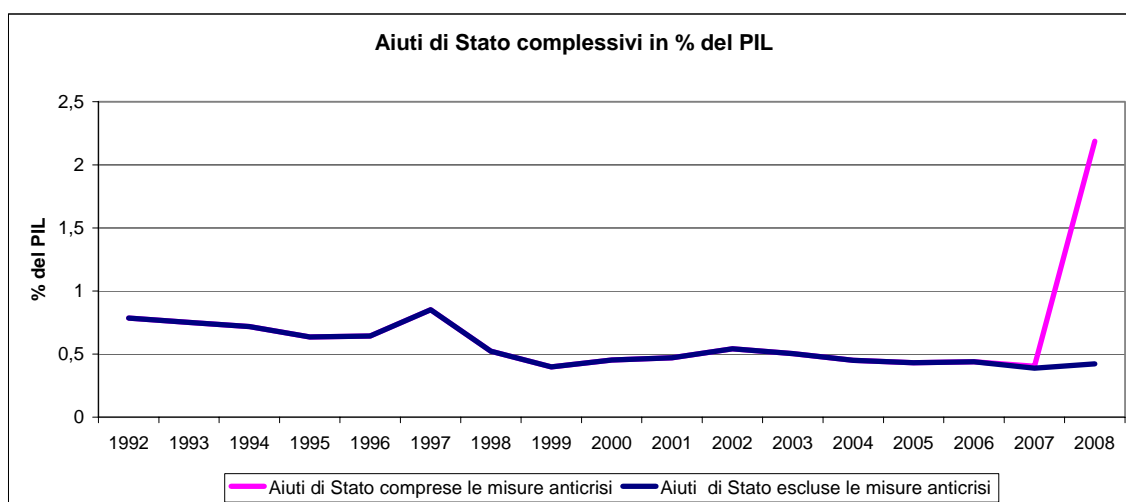
I cinque paesi che hanno concesso gli aiuti di maggiore entità totalizzano 40,5 miliardi di euro, pari al 60% degli aiuti complessivi⁹. La Germania ha erogato aiuti per 15,7 miliardi di euro (23% degli aiuti complessivi), seguita dalla Francia (10,3 miliardi di euro, 15%), dall'Italia (5,5 miliardi di euro, 8%), dalla Spagna (5,2 miliardi di euro, 8%) e dal Regno Unito (3,8 miliardi di euro, 6%). Se si analizzano gli aiuti come percentuale del PIL, emerge un quadro completamente diverso: l'Ungheria ha concesso aiuti pari al 2,4% del PIL, seguita da Malta (2%), Bulgaria (1,3%), Finlandia (1,1%) e Irlanda (1,1%).

2. TENDENZE E MODELLI DI SPESA PER GLI AIUTI DI STATO NEGLI STATI MEMBRI

Il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 ha esortato la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri a "proseguire i rispettivi sforzi intesi a [...] ridurre il livello generale degli aiuti di Stato, spostando l'accento dal sostegno alle singole società o ai singoli settori verso il conseguimento di obiettivi orizzontali di interesse comunitario, quali l'occupazione, lo sviluppo regionale, l'ambiente e la formazione o la ricerca". I Consigli europei successivi hanno ribadito l'esortazione a concedere aiuti più contenuti e più mirati. Questi obiettivi sono stati sottolineati dalla raccomandazione della Commissione relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche per il 2005-2008 e figurano anche tra i quattro principi direttivi alla base del piano d'azione per la riforma degli aiuti di Stato varato dalla Commissione nel 2005.

Se si esamina la tendenza in una prospettiva a lungo termine, il livello globale degli aiuti di Stato negli anni '80 è stato all'incirca del 2% del PIL, è sceso appena sotto l'1% negli anni '90 ed è arrivato allo 0,5%- 0,6% del PIL negli anni 2003-2007. A causa alle misure eccezionali anticrisi, nel 2008 il livello globale degli aiuti nell'UE-27 ha superato il 2% del PIL.

Figura 1¹⁰: Aiuti complessivi in % del PIL (UE-27; dati a partire dal 1992)



La diminuzione della spesa per gli aiuti di Stato in questo decennio e fino al 2007 può essere attribuita a tre fattori principali: innanzitutto, grazie a un periodo di crescita economica iniziato nel 2000, gli Stati membri hanno concesso un quantitativo notevolmente inferiore di aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione alle imprese in difficoltà. In secondo luogo, gli

⁹ Escluse le misure anticrisi.

¹⁰ Fonte: DG Concorrenza; dati PIL: Eurostat

aiuti di Stato al settore del carbone hanno mantenuto una tendenza al ribasso, principalmente in Polonia, Francia, Germania e Spagna. In terzo luogo, gli impegni di preadesione e gli sforzi costanti compiuti dopo l'adesione hanno contribuito a questa tendenza al ribasso, dal momento che gli Stati membri dell'UE 12¹¹ hanno continuato ad adeguare le loro politiche e prassi in materia di aiuti di Stato alle esigenze previste dalla normativa e dalle politiche dell'UE in questo ambito.

Questi sforzi derivano dalla consapevolezza generale che l'elevato volume di aiuti di Stato non ha soltanto ostacolato l'assegnazione efficace delle risorse, ma anche ha reso l'economia globalmente meno competitiva. Gli sforzi in questa direzione sono già iniziati a metà degli anni '80, quando il controllo degli aiuti di Stato è diventato una componente chiave del programma del mercato unico. La disciplina degli aiuti di Stato è stata quindi ampliata e rafforzata negli anni '90 nel quadro dell'unione economica e monetaria e ha ricevuto nuovo slancio con il Consiglio di Lisbona del 2000 e il piano d'azione del 2005. Ne è scaturito un pacchetto di riforme degli aiuti di Stato finalizzato, in particolare, a far sì che gli aiuti fossero più mirati e le distorsioni fossero mantenute al minimo onde assicurare il buon funzionamento del mercato interno.

Se si escludono le misure eccezionali anticrisi, gli aiuti complessivi si sono assestati allo 0,54% del PIL (67,4 miliardi di euro), mantenendosi nella media degli anni scorsi. Ciò significa che, se non si tiene conto della crisi finanziaria ed economica del 2008, gli Stati membri hanno continuato a rispettare una disciplina globale in materia di aiuti di Stato. In secondo luogo, si può ritenere che la rigorosa disciplina applicata negli anni precedenti in questo settore abbia decisamente consentito di reagire in modo rapido, sostanziale e mirato alla crisi, senza peraltro pregiudicare il consenso generale sul fatto che gli aiuti di Stato dovrebbero essere utilizzati in modo prudente e ponderato, nei casi in cui risultino necessari per conseguire un obiettivo comunemente accettato e commisurato al problema da risolvere.

Alla luce delle specificità che contraddistinguono gli aiuti all'agricoltura, alla pesca e ai trasporti, le seguenti sezioni sul livello e l'orientamento degli aiuti (2.1 e 2.2) si soffermano unicamente sugli aiuti all'industria e ai servizi.

2.1. Andamento dei livelli di aiuti di Stato erogati all'industria e ai servizi

Per analizzare la tendenza a medio termine degli aiuti di Stato concessi all'industria e ai servizi, le misure anticrisi non sono prese in considerazione nella presente sezione e saranno trattate separatamente al capitolo 3.

A livello globale dell'UE, la tendenza del livello di aiuti concessi all'industria e ai servizi dell'UE ha registrato una lieve flessione rispetto ai trienni consecutivi 2003-2005 e 2006-2008. In media, la spesa per gli aiuti ha raggiunto 52 miliardi di euro (0,42% del PIL) nel 2006-2008, mentre nel 2003-2005 la media è ammontata a 54 miliardi di euro (0,46% del PIL). Ciò dimostra che, a prescindere dalla specifica reazione alla crisi finanziaria ed economica, la maggior parte degli Stati membri ha continuato a dare seguito all'esortazione del Consiglio di ridurre i livelli complessivi degli aiuti.

Una maggioranza di Stati membri (15) ha potuto mantenere o perfino ridurre i livelli di aiuti concessi nel periodo 2006-2008 rispetto al 2003-2005. Molti dei paesi dell'UE-12 hanno raggiunto una significativa riduzione dell'1% o più del PIL. Di conseguenza, la spesa media

¹¹ Per UE-12 si intendono gli Stati membri la cui adesione è avvenuta nel 2004 o dopo questa data.

dei paesi dell'UE-12 si è quasi dimezzata, passando da oltre l'1% del PIL nel 2003-2005 a una percentuale di poco superiore allo 0,5% nel 2006-2008. Alcuni paesi dell'UE-15 hanno quindi potuto ridurre i livelli di aiuti, che nel periodo 2006-2008 hanno raggiunto lo 0,4% del PIL¹², ossia una percentuale quasi analoga alla media dell'UE-27.

Nonostante la positiva tendenza al ribasso, nel 2006-2008 alcuni Stati membri hanno aumentato i livelli della spesa per gli aiuti¹³ rispetto al 2003-2005. Gli incrementi sono in buona parte attribuibili agli aiuti a favore degli obiettivi orizzontali, soprattutto per lo sviluppo regionale, la tutela dell'ambiente, la ricerca e lo sviluppo e l'occupazione. Tuttavia, tale aumento non ha causato ancora un'inversione della globale tendenza al ribasso affermatasi nel lungo termine in tutta l'Unione europea.

L'andamento a breve termine tra il 2007 e il 2008 mostra una lieve tendenza all'aumento nel 2008. La spesa per gli aiuti di Stato destinati all'industria e ai servizi è aumentata di circa lo 0,04% del PIL. Ad esempio, mentre la Germania ha aumentato gli aiuti per gli investimenti regionali, in particolare nei nuovi Länder¹⁴, la Spagna ha erogato più aiuti per la tutela dell'ambiente¹⁵. La Polonia ha notevolmente potenziato gli aiuti all'occupazione e ha introdotto nuove misure di esenzione per categoria pari a varie centinaia di milioni di euro di spesa¹⁶. Da questa tendenza al rialzo a breve termine si evince che l'attuale sistema di controllo degli aiuti di Stato permette agli Stati membri di reagire rapidamente a un cambiamento delle esigenze economiche, senza che occorrono ulteriori procedimenti della Commissione. Gli strumenti principali di cui dispongono gli Stati membri sono le misure di esenzione per categoria e i regimi di aiuti notificati approvati, nell'ambito dei quali si possono concedere aiuti singoli a un gran numero di imprese (per ulteriori dettagli, si veda il capitolo 4).

2.2. Aiuti di Stato concessi per obiettivi orizzontali di interesse comune

Si ritiene solitamente che gli aiuti di Stato concessi per obiettivi orizzontali, ossia non destinati a settori specifici, siano più adatti per correggere carenze del mercato e quindi rischino di provocare meno distorsioni rispetto agli aiuti settoriali e ad hoc. Tra gli obiettivi orizzontali più rilevanti perseguiti con aiuti di Stato figurano la ricerca e lo sviluppo e l'innovazione (in appresso "RSI"), la salvaguardia ambientale, il sostegno alle piccole e medie imprese ("PMI"), la creazione di posti di lavoro, la promozione della formazione e gli aiuti allo sviluppo economico regionale.

La presente analisi esamina la tendenza alla base degli sforzi compiuti dagli Stati membri per riorientare gli aiuti non destinati alla crisi verso obiettivi orizzontali di interesse comune senza tener conto dei casi connessi alla crisi¹⁷.

Secondo questo metodo, l'aiuto stanziato per gli obiettivi orizzontali è ammontato nel 2008 a 46,3 miliardi di euro ed ha rappresentato approssimativamente l'88% dell'aiuto totale all'industria e ai servizi, a fronte di una percentuale dell'80% nel 2007, del 74% nel 2004 e di circa il 50% a metà degli anni '90. I tre obiettivi principali perseguiti dagli Stati membri nel

¹² Regno Unito: 0,2 miliardi di euro, Germania: 0,9 miliardi di euro, Italia: 0,4 miliardi di euro.

¹³ Svezia: 0,6 miliardi di euro, Belgio 0,4 miliardi di euro, Francia: 0,3 miliardi di euro.

¹⁴ In particolare mediante la *Investitionszulagengesetz 2007* (N357a/2006 e XR 6/2007).

¹⁵ Gran parte può essere attribuita al caso *NN 61/2004* relativo ad un'esenzione fiscale sui biocarburanti.

¹⁶ Ad esempio XE 11/2004 *Compensation des coûts liés à l'insertion des personnes handicapées dans les PME*, N 575/2007 *Secteur du charbon 2008-2015*.

¹⁷ Se si includessero le misure anticrisi, la quota degli aiuti orizzontali scenderebbe al 17,5%.

2008 sono stati aiuti regionali (26%), aiuti valutati nell'ambito degli orientamenti sugli aiuti ambientali¹⁸ (24%) e aiuti alla RSI (16%). La tendenza di base conferma l'aumento degli aiuti orientati ad obiettivi orizzontali. Nel periodo 2003-2005 è stata stanziata per obiettivi orizzontali una media del 74% degli aiuti, percentuale che ha raggiunto l'85% nel periodo 2006-2008. Un quadro simile emerge se si esamina il numero degli Stati membri che erogano il 90% o più dei loro aiuti all'industria e ai servizi a favore di obiettivi orizzontali d'interesse comune: 17 Stati membri nel 2008, 17 nel 2007¹⁹ e 16 nel 2006²⁰. Non esiste un'unica ragione preponderante che spieghi questo andamento.

Per l'UE nel suo insieme, nel 2008 gli aiuti allo sviluppo settoriale, compresi gli aiuti per il salvataggio o la ristrutturazione sono stati inferiori a quelli del 2007, attestandosi intorno ai 6,5 miliardi di euro (12% degli aiuti complessivi all'industria e ai servizi)²¹. Escludendo la crisi economica e finanziaria, gli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione sono ammontati nel 2008 appena a 557 milioni di euro, a fronte di una media annuale di 3,5 miliardi di euro nel periodo 2003-2005 e di 872 milioni di euro nel periodo 2006-2008.

In generale, la tendenza a lungo termine mostra che gli Stati membri continuano a erogare un livello elevato di aiuti a favore di obiettivi orizzontali. In particolare, tutti gli Stati membri dell'UE-12 stanno progressivamente riorientando gli aiuti verso obiettivi orizzontali.

3. GLI AIUTI DI STATO IN UN CONTESTO DI CRISI FINANZIARIA ED ECONOMICA

3.1. Gli orientamenti della Commissione in caso di crisi

A seguito dell'aggravarsi della crisi finanziaria nell'autunno del 2008, la Commissione ha fornito orientamenti sotto forma di comunicazioni sull'elaborazione e attuazione degli aiuti di Stato a favore delle banche²². Nelle comunicazioni suddette, la Commissione riconosceva che la gravità della crisi giustificava la concessione di aiuti in base all'articolo 87, paragrafo 3, lettera b), del trattato CE e definiva un quadro coerente per l'introduzione da parte degli Stati membri di garanzie di Stato, misure di ricapitalizzazione e misure di sostegno a fronte di attività deteriorate, a favore di singole banche o nell'ambito di un regime nazionale. Gli

¹⁸ Due gruppi diversi di casi rientrano nella categoria "aiuti ambientali e risparmio energetico": il primo gruppo di casi punta a un beneficio diretto per l'ambiente. Il secondo gruppo comprende riduzioni o esenzioni dalle tasse ambientali. Per questo secondo gruppo di casi, non ci si può basare sulla spesa per gli aiuti per misurare il beneficio ambientale, perché questo beneficio viene perseguito dalla tassa ma non dalle relative esenzioni. Per maggiori particolari, vedi il quadro di valutazione della primavera 2008, COM (2008) 304 del 21 maggio 2008.

¹⁹ Vedi quadro di valutazione del 2008, COM (2008) 751 del 17 novembre 2008, pag. 30.

²⁰ Vedi quadro di valutazione del 2007, COM (2007) 791 del 13 dicembre 2007, pag. 22.

²¹ In queste percentuali non rientrano le misure con un obiettivo orizzontale che vengono tuttavia stanziate per i settori manifatturiero e terziario.

²² Vedi la comunicazione della Commissione - L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale (GU C 270 del 25.10.2008, pag. 8) ("la comunicazione sul settore bancario"), la comunicazione della Commissione - La ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvaguardia contro indebite distorsioni della concorrenza ("la comunicazione sulla ricapitalizzazione") (GU C 10 del 15.1.2009, pag. 2), la comunicazione della Commissione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario, GU C 72 del 26.3.2009 ("la comunicazione sulle attività deteriorate") e la comunicazione della Commissione sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato, GU C 195 del 19.8.2009, pag. 9.

orientamenti contenuti in queste comunicazioni miravano principalmente a garantire che le misure di emergenza adottate per motivi di stabilità finanziaria assicurassero condizioni di parità tanto fra banche situate in Stati membri diversi quanto fra le banche beneficiarie di sostegno pubblico e le altre. Il controllo degli aiuti di Stato da parte della Commissione mira a ridurre al minimo le ricadute negative degli interventi pubblici tra gli Stati membri, tra i beneficiari di aiuti con profili di rischio diversi e tra i beneficiari di aiuti e le banche che non beneficiano di aiuti di Stato, agevolando al tempo stesso la realizzazione degli obiettivi dei regimi.

Il Consiglio europeo²³ ha ribadito il suo impegno a ripristinare la fiducia e il buon funzionamento del mercato finanziario, sottolineando che le misure politiche a livello di UE devono essere conformi ai principi del mercato unico, assicurare condizioni di parità e tener conto di una strategia di uscita credibile. Questo processo comporta, da un lato, una ristrutturazione radicale delle banche in difficoltà e, dall'altro, il ritorno delle banche fondamentalmente sane a normali condizioni di mercato. Analogamente, i principi di base si applicano ad imprese dell'economia "reale" con problemi strutturali, che dovranno attuare misure di ristrutturazione onde ripristinare la redditività a lungo termine.

La Commissione ha fornito una panoramica globale della sua azione in materia di aiuti di Stato nell'ambito della crisi finanziaria ed economica in un'edizione speciale del quadro di valutazione pubblicata la primavera scorsa²⁴, che comprendeva sintesi dettagliate della comunicazione sul settore bancario, della comunicazione sulla ricapitalizzazione, del quadro temporaneo per l'economia reale e della comunicazione sulle attività deteriorate²⁵ e della loro applicazione a tutt'oggi. Il 23 luglio 2009 la Commissione ha adottato gli *orientamenti sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato*²⁶, in cui si spiegano i criteri che la Commissione applicherà agli aiuti alla ristrutturazione delle banche nel periodo in corso.

3.2. L'intervento della Commissione in caso di crisi

La Commissione ha svolto e continuerà a svolgere un ruolo chiave nel coordinare l'azione degli Stati membri onde mantenere condizioni di parità, tutelare l'integrità del mercato comune e lottare contro gli effetti deleteri del protezionismo. La Commissione continuerà a tenere sotto controllo la situazione del mercato e ad analizzare le misure di sostegno degli Stati membri per garantire che siano strutturate in modo da limitare per quanto possibile le distorsioni della concorrenza e da salvaguardare il funzionamento del mercato unico. La Commissione, inoltre, ha particolarmente insistito sul fatto che le misure di sostegno devono essere elaborate in una prospettiva a medio-lungo termine e, in particolare, nell'intento di ripristinare rapidamente un contesto competitivo. Infine, la Commissione sosterrà i processi di ristrutturazione nell'ambito del monitoraggio degli aiuti di Stato.

²³ Vedi punto II delle Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 18/19 giugno 2009.

²⁴ Quadro di valutazione primavera 2009 (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html)

²⁵ Una breve presentazione di queste comunicazioni costituisce il capitolo 3 dell'allegato "Fatti e cifre sugli aiuti di Stato negli Stati membri dell'UE".

²⁶ Comunicazione della Commissione sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato, GU C 195/2009 del 19.8.2009.

Ad esempio, il fatto che l'Irlanda avesse annunciato di voler includere nel regime di garanzie statali solo sei banche nazionali comportava un grave rischio di uscita massiccia di capitali di concorrenti non ammissibili. Dietro insistenza della Commissione, il governo irlandese confermava pochi giorni dopo che avrebbero potuto beneficiare del regime di garanzie tutte le banche che avevano controllate o filiali in Irlanda con una forte presenza nell'economia nazionale²⁷.

Analogamente, quando la Francia ha annunciato gli aiuti previsti per il settore automobilistico, che inizialmente hanno destato preoccupazioni circa le norme sugli aiuti di Stato e sul mercato unico, la Commissione ha dichiarato senza alcuna ambiguità che gli aiuti concessi a condizioni supplementari non commerciali riguardanti la localizzazione degli investimenti (e/o la distribuzione geografica delle misure di ristrutturazione in un altro caso) non potevano essere considerati compatibili. Al termine di intense discussioni tra la Commissione e le autorità francesi, la Francia si è impegnata a non applicare condizioni contrarie alle regole del mercato unico²⁸. Questa linea è stata mantenuta in tutti gli altri casi, in particolare per quanto riguarda i progetti della Germania per Opel²⁹.

Nel caso Bradford&Bingley³⁰, la Commissione ha garantito che i beneficiari dell'aiuto saranno i depositanti al dettaglio della banca. L'intervento dello Stato ha permesso alla banca di mantenere la sua attività al dettaglio mediante la vendita della sua sezione retail, mentre la parte in difficoltà della banca è stata autorizzata a cessare l'attività.

Il Consiglio ha eseguito di recente una valutazione³¹ dell'efficacia dei regimi di sostegno al settore bancario e della situazione generale in termini di stabilità e funzionamento dei mercati finanziari, giungendo alla conclusione che le misure pubbliche adottate a partire dal terzo trimestre del 2008 hanno contribuito a stabilizzare le condizioni estremamente tese del mercato finanziario. Ciò nonostante, il contesto in cui operano le banche resterà probabilmente incerto, soprattutto riguardo alle perdite di credito legate ai loro portafogli prestiti.

3.3. Misure approvate e tasso di utilizzazione

Fra ottobre 2008 e fine ottobre 2009 la Commissione ha approvato 73 misure anticrisi. Suddividendole per tipo di misura, si ottengono 32 regimi (regimi di garanzia, regimi di ricapitalizzazione, interventi a sostegno della liquidità, misure di sostegno a fronte di attività deteriorate) e 41 casi individuali.

Il volume massimo complessivo delle misure anticrisi approvate dalla Commissione tra ottobre 2008 e ottobre 2009 è ammontato a circa 3,632 miliardi di euro, pari al 29% del PIL dell'UE-27³². Il volume massimo dei regimi di garanzia ha raggiunto 2,738 miliardi di euro, pari al 22% del PIL dell'UE-27. Le misure di ricapitalizzazione sono ammontate a 231

²⁷ Vedi caso NN 48/2008 relativo ad un *regime di garanzia per le banche in Irlanda*

²⁸ Vedi comunicato stampa (Memo/09/90).

²⁹ Vedi comunicati stampa (Memo/09/460 e Memo/09/411)

³⁰ NN 41/2008 Rescue aid to Bradford & Bingley

³¹ Allegato della relazione del Consiglio ECOFIN al Consiglio europeo del 18-19 giugno sull'efficacia dei regimi di sostegno finanziario: Relazione della task force sul riesame dell'efficacia delle misure di sostegno finanziario.

³² Questa cifra rappresenta il volume massimo globale, che comprende sistemi di garanzie, pacchetti per il salvataggio e la ristrutturazione e altre misure predisposte dagli Stati membri.

miliardi di euro³³, pari al 2% del PIL dell'UE-27. Le misure di liquidità generali e le misure di sostegno a fronte di attività deteriorate sono ammontate a 76 miliardi di euro, pari allo 0,6% del PIL dell'UE. Inoltre, la Commissione ha adottato decisioni relative a diversi interventi ad hoc a favore di singole istituzioni finanziarie, per un volume totale di 587 miliardi di euro.

La maggior parte dei regimi generali è stata autorizzata dalla Commissione nell'autunno 2008 dopo la pubblicazione delle comunicazioni sul settore bancario e sulla ricapitalizzazione³⁴. Le misure approvate nel 2008 (regimi e aiuti ad hoc) sono ammontate complessivamente a 3,361 miliardi di euro. Nel 2009 gli Stati membri hanno ravvisato una necessità limitata di istituire misure di sostegno supplementari. Tra gennaio e marzo 2009 la Commissione ha approvato altre misure di salvataggio e stabilizzazione per un importo di 96 miliardi di euro. Dall'aprile 2009 gli Stati membri hanno adottato solo misure supplementari il cui volume massimo globale è pari a 175 miliardi di euro³⁵.

Il tasso di utilizzazione da parte delle banche, definito come l'uso effettivo delle misure relativamente agli importi approvati notificati, funge da indicatore preliminare del funzionamento dei regimi³⁶. Il volume massimo complessivo degli aiuti indicato più sopra non è stato effettivamente attuato. Il tasso di utilizzazione delle misure anticrisi comunicato dalla Commissione³⁷ è del 33% circa per le garanzie e del 55% circa per la ricapitalizzazione.

3.4. Aiuti di Stato concessi nel 2008

Nel 2008 gli aiuti di Stato complessivi concessi dagli Stati membri in relazione alle misure anticrisi³⁸ sono stati pari a circa 212,2 miliardi di euro, pari all'1,7% del PIL dell'UE-27

Il volume massimo delle misure istituite nel 2008 dagli Stati membri per stabilizzare i mercati finanziari e approvate dalla Commissione è ammontato a 3 361 miliardi di euro. Secondo le relazioni annuali presentate dagli Stati membri, questi ultimi hanno attuato misure per un valore nominale di 958 miliardi di euro, pari a un tasso di utilizzazione del 29%. In base alle prime stime, l'elemento di aiuto delle misure di sostegno istituite nel 2008 come equivalente

³³ Questa cifra comprende i regimi di ricapitalizzazione e i regimi che combinano la ricapitalizzazione con altre misure. Le discrepanze rispetto agli importi pubblicati nel quadro di valutazione della primavera del 2009 sono dovute alla diversa classificazione dei regimi. Nella presente edizione gli interventi di liquidità sono considerati una categoria a parte.

³⁴ Il quadro di valutazione della primavera 2009 era incentrato sugli aiuti di Stato nell'attuale crisi finanziaria ed economica e presenta una panoramica delle misure esaminate dalla Commissione fino al 31 marzo 2009.

³⁵ Tra l'altro, sei regimi basati sulla comunicazione sul settore bancario, un regime basato sulla comunicazione sulle attività deteriorate e un altro regime specifico.

³⁶ Un tasso di utilizzazione elevato in un determinato Stato membro non dà necessariamente un'indicazione dell'adeguatezza della misura. I tassi poco elevati di uso delle garanzie in determinati Stati membri sono dovuti in parte al fatto che gli importi annunciati nell'ambito dei regimi sono superiori al fabbisogno effettivo. Per di più, in alcuni Stati membri le banche si sono potute procurare agevolmente fondi sul mercato, spesso a un prezzo inferiore.

³⁷ Per maggiori particolari, vedi il documento della DG Concorrenza del 7 agosto che esamina i regimi di garanzia e di ricapitalizzazione nel settore finanziario nella crisi attuale (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/review_of_schemes_en.pdf)

³⁸ Sono compresi i singoli aiuti adottati nella prima fase della crisi a norma degli orientamenti sugli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione e le misure approvate a norma delle comunicazioni sul settore bancario e sulla ricapitalizzazione attuate nel 2008. Le misure collegate alla crisi economica reale approvate nell'ambito del quadro temporaneo non rientrano nella presente sezione perché sono state adottate e attuate nel 2009.

dei benefici trasferiti dallo Stato alle istituzioni finanziarie beneficiarie è ammontato a 212,2 miliardi euro, pari all'1,7% del PIL dell'UE-27. Nel 2008 la Commissione ha approvato misure anticrisi notificate da diciassette Stati membri. Solo tredici Stati membri hanno segnalato l'attuazione di queste misure già nel 2008.

Nel 2008 le misure anticrisi ad hoc³⁹ hanno rappresentato il 37% degli aiuti anticrisi complessivi e gli aiuti concessi nell'ambito di regimi hanno rappresentato il 63%.

Il capitolo 3 dell'allegato "Fatti e cifre sugli aiuti di Stato negli Stati membri dell'UE" contiene una panoramica delle misure anticrisi autorizzate.

4. SEMPLIFICAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

4.1. Una nuova struttura per il controllo degli aiuti di Stato

Nel giugno 2005 il piano d'azione ha annunciato che la Commissione intendeva promuovere la politica degli aiuti di Stato quale strumento strategico efficace per la crescita e l'occupazione. Il piano avviava un riesame di quasi tutte le norme e procedure in materia di aiuti di Stato⁴⁰. Il programma di riforma era imperniato su quattro principi di base:

- 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 ha competenza esclusiva per valutare la compatibilità delle misure di aiuto di Stato con il trattato CE. Di conseguenza, gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione, prima dell'attuazione⁴¹, tutte le misure non contemplate dal regolamento "de minimis"⁴² o da un regolamento di esenzione per categoria, in particolare il regolamento generale di esenzione per categoria⁴³. Questo cambiamento è dovuto al fatto che tali misure non avranno probabilmente rilevanti effetti negativi sulla concorrenza a livello comunitario, mentre contribuiranno alla realizzazione di un obiettivo di comune interesse e possono pertanto essere autorizzate senza notifica preliminare alla Commissione purché rispettino i criteri degli strumenti giuridici corrispondenti. Per le misure di aiuto di Stato che rimangono soggette al vaglio della Commissione prima di poter essere attuate, gli Stati membri possono notificare regimi di aiuti. Dopo l'approvazione del regime, di norma lo Stato membro può concedere aiuti individuali senza ulteriori comunicazioni alla Commissione. Vanno notificate

³⁹ Volumi di aiuto comunicati o stimati.

⁴⁰ Vedi la tabella 2 dell'allegato "Fatti e cifre sugli aiuti di Stato negli Stati membri dell'UE".

⁴¹ Articolo 88 del trattato CE; disposizioni dettagliate nel regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999, GU L 83 del 27.3.1999, pagg. 1-9

⁴² Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti d'importanza minore ("de minimis"), GU L 379 del 28.12.2006, pag. 5.

⁴³ Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria), GU L 214 del 9.8.2008, pag. 3. 3

singolarmente solo le richieste individuali di regimi di aiuti di notevole entità che superano determinate soglie e gli aiuti individuali (detti anche aiuti "ad hoc") concessi al di fuori di un regime.

Un sistema composto da tre elementi: esenzione per categoria, valutazione standard e valutazione approfondita

La Commissione ha notevolmente modificato la struttura del suo controllo degli aiuti di Stato onde rendere più rapidi ed efficienti le procedure e il processo decisionale. A tal fine, le diverse misure di aiuto sono state assoggettate a un livello di controllo che ne rispecchia gli effetti potenziali su commercio e concorrenza. La nuova struttura si basa su un sistema composto da 3 elementi: esenzione per categoria (e "de minimis"), valutazione standard e valutazione approfondita. A fronte di un aumento delle misure di esenzione per categoria, la maggior parte dei singoli casi o dei regimi che sono ancora notificabili è oggetto di una valutazione standard, il che semplifica considerevolmente il processo. Tra il 2007 e la metà del 2009 si è proceduto a un'analisi dettagliata solo di 25 casi relativi alla RSI su 177 e di 10 casi relativi al capitale di rischio su 49. I casi che rientrano in uno qualsiasi degli altri obiettivi orizzontali non sono stati oggetto di una valutazione approfondita.

La nuova procedura semplificata

Nell'intento di snellire ulteriormente il processo di notifica per i casi a priori compatibili, nel settembre 2009 la Commissione ha introdotto una procedura semplificata⁴⁴ grazie a cui gli aiuti chiaramente compatibili dovrebbero essere approvati in tempi più brevi (un mese) sulla base di una notifica completa dello Stato membro.

4.2. Valutazione dei singoli casi incentrata su un numero limitato di aiuti di notevole entità che potrebbero provocare distorsioni

Gli Stati membri si avvalgono sempre più spesso della possibilità di concedere aiuti nell'ambito dell'esenzione per categoria e continuano ad applicare regimi che permettono di concedere aiuti a singole imprese senza ulteriori comunicazioni alla Commissione. Nel 2008, 648 misure di recente introduzione (66%) sono rientrate fra gli aiuti oggetto di esenzione per categoria e 248 regimi (25%) sono stati oggetto di una decisione della Commissione, mentre il rimanente 9% è costituito dalle 92 misure di aiuto individuali. In termini di volumi di aiuti comunicati (escluse le misure anticrisi), gli aiuti individuali hanno rappresentato solo il 5% degli aiuti complessivi all'industria e ai servizi (2,5 miliardi di euro), mentre gli aiuti concessi nell'ambito di regimi sono ammontati al 76% (40 miliardi di euro) e gli aiuti oggetto di esenzione per categoria al 19% (10 miliardi di euro). Ciò significa che il 95% degli aiuti all'industria e ai servizi, pur essendo soggetto alla disciplina degli aiuti di Stato, è stato concesso dagli Stati membri senza bisogno di una valutazione individuale da parte della Commissione a livello del beneficiario.

4.3. Quasi il 19% degli aiuti all'industria e ai servizi è oggetto di un'esenzione per categoria

In termini di spesa, nel 2008 gli aiuti oggetto di esenzione per categoria sono aumentati in misura considerevole, raggiungendo i 10 miliardi di euro (19%) degli aiuti complessivi

⁴⁴ Comunicazione della Commissione relativa a una procedura di esame semplificata per determinati tipi di aiuti di Stato, GU C 136 del 16.6.2009, pagg. 3-12

all'industria e ai servizi contro 6,3 miliardi di euro (13%) nel 2007 e 3 miliardi di euro (6%) nel 2006. Questo incremento è riconducibile in gran parte agli aiuti regionali concessi avvalendosi della possibilità di esenzione per categoria introdotta nel 2007. Si osserva inoltre un sempre maggiore ricorso agli altri obiettivi già esistenti degli aiuti oggetto di esenzione per categoria, come gli aiuti per le PMI, la formazione e l'occupazione. Le potenzialità degli obiettivi introdotti di recente nell'ambito del regolamento generale di esenzione per categoria dovranno essere esaminate in futuro, poiché il nuovo regolamento è entrato in vigore solo alla fine di agosto 2008.

5. APPLICAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

Aiuti concessi illegalmente

L'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE impone agli Stati membri non solo di notificare le misure di aiuto di Stato alla Commissione prima di darvi esecuzione, ma anche di attendere l'esito dell'indagine della Commissione prima di attuare le misure notificate. In caso di mancato rispetto dell'uno o dell'altro obbligo, la misura di aiuto notificata è considerata illegale.

Nel periodo 2000-2008 la Commissione ha adottato 811 decisioni su aiuti concessi illegalmente. In circa il 23% dei casi (187), la Commissione è intervenuta adottando una decisione negativa su una misura di aiuto incompatibile. Di norma, in caso di decisione negativa lo Stato membro interessato è tenuto a recuperare l'aiuto concesso illegalmente. In altri 15 casi di aiuti illegali (2%), la Commissione ha adottato una decisione soggetta a condizioni. Il tasso di intervento in caso di aiuti illegali ($\pm 25\%$) è circa dieci volte superiore al tasso di decisioni negative e soggette a condizioni su casi debitamente notificati. Oltre metà degli interventi hanno riguardato l'industria e i servizi, circa un quarto l'agricoltura e gli altri i trasporti, il carbone e la pesca.

Recupero degli aiuti

Nel primo semestre del 2009 sono stati compiuti ulteriori progressi verso l'esecuzione delle decisioni di recupero pendenti. Il numero complessivo dei casi di recupero pendenti è ulteriormente sceso a 43 (contro 510 casi a metà del 2007 e 94 alla fine del 2004). L'importo degli aiuti illegali e incompatibili recuperati dal 2000 è ulteriormente aumentato, passando da 2,3 miliardi nel dicembre 2004 a 9,4 miliardi il 30 giugno 2009. Ciò significa che la percentuale di aiuti illegali e incompatibili non ancora recuperati è scesa dal 75% alla fine del 2004 a circa il 9% il 30 giugno 2009.

La Commissione ha inoltre adottato alcune decisioni di recupero in materia di agricoltura, pesca e trasporti.

Applicazione della normativa sugli aiuti di Stato: cooperazione con i giudici nazionali

La Commissione ha adottato di recente una nuova comunicazione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali⁴⁵ che si prefigge due obiettivi principali:

⁴⁵ Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali, GU C 85 del 9.4.2009, pag. 1.

- in primo luogo, fornire ai giudici nazionali e ai potenziali ricorrenti orientamenti chiari sulle diverse questioni che possono presentarsi nell'ambito delle azioni legali promosse in materia di aiuti di Stato a livello nazionale.
- In secondo luogo, la Commissione intende avvalersi della nuova comunicazione per intensificare la collaborazione con i giudici nazionali sui singoli casi.

Ora che la nuova comunicazione è stata adottata, la Commissione intende intensificare le sue azioni di sensibilizzazione sull'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato a livello privato.

Verifiche a posteriori

Con l'entrata in vigore del regolamento generale di esenzione per categoria aumenta il numero delle misure di aiuto che non sono più soggette all'obbligo di notifica. L'articolo 10 del regolamento costituisce la base per le verifiche a posteriori a campione. L'analisi dei risultati dei primi tre esercizi dimostra che, nel complesso, la parte dell'attuale struttura degli aiuti di Stato che consente l'approvazione dei regimi di aiuti e permette agli Stati membri di attuare misure di aiuto a norma del suddetto regolamento funziona in modo soddisfacente.

ALLEGATO

Documento di lavoro della Commissione “Fatti e cifre sugli aiuti di Stato negli Stati membri dell’UE”