

## Comunicazione della Commissione relativa ai criteri per una valutazione dettagliata degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento

(2009/C 223/02)

### 1. INTRODUZIONE

#### 1.1. Norme generali in vigore per gli aiuti regionali

1. Gli «Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013»<sup>(1)</sup> (nel prosieguo: «gli Orientamenti») della Commissione definiscono chiaramente l'impostazione generale adottata per detto tipo di aiuti. In base ai criteri stabiliti negli Orientamenti, e malgrado gli eventuali effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza determinati dagli aiuti di Stato a finalità regionale, la Commissione può considerare compatibili con il mercato comune gli aiuti di Stato concessi per favorire lo sviluppo economico di determinate zone svantaggiate all'interno dell'Unione europea.
2. In particolare, onde tener conto della gravità relativa dei problemi di sviluppo nelle regioni interessate, gli Orientamenti introducono specifici massimali degli aiuti regionali. Tali intensità massime di aiuto si situano in una forbice compresa tra il 10 % e il 50 % dei costi ammissibili e vengono calcolate principalmente sulla base del PIL pro capite delle regioni in questione, pur accordando agli Stati membri un certo margine di flessibilità al fine di prendere in considerazione le condizioni locali. Le carte degli aiuti a finalità regionale per ciascuno Stato membro sono disponibili sul sito web Europa<sup>(2)</sup>. Tale modulazione graduale delle intensità di aiuto riflette, nel modo più semplice e diretto, per numerosi casi che si situano al di sotto di determinate soglie di investimento, il necessario esercizio di valutazione in cui la Commissione deve soppesare, da un lato, l'eventuale effetto positivo dell'aiuto a finalità regionale agli investimenti — soprattutto in termini di rafforzamento della coesione grazie agli investimenti attratti nelle aree svantaggiate — e, dall'altro, l'esigenza di limitare i potenziali effetti negativi derivanti da un simile aiuto concesso a singole imprese — ad esempio gli effetti su altri operatori economici e su regioni il cui vantaggio competitivo relativo viene ridotto in conseguenza dell'aiuto.
3. Per «grande progetto di investimento» s'intende un investimento iniziale con una spesa ammissibile superiore ai 50 milioni di EUR<sup>(3)</sup>. Rispetto ai progetti di investimento di dimensioni minori, i grandi progetti di investimento risentono meno dei gravi problemi regionali specifici delle aree svantaggiate. Vi è un rischio più elevato che i grandi progetti di investimento incidano sugli scambi e, quindi, il rischio di un effetto di distorsione maggiore rispetto ai concorrenti in altre regioni. Nel caso dei grandi progetti di investimento, inoltre, vi è il rischio che l'importo dell'aiuto sia superiore al minimo necessario per compensare gli svantaggi regionali e che gli aiuti di Stato concessi per tali progetti determinino effetti negativi quali scelte di ubicazione dell'investimento inefficienti, maggiori distorsioni della concorrenza e, considerato che gli aiuti rappresentano un trasferimento oneroso dai contribuenti ai beneficiari

degli aiuti, perdite nette di benessere, cioè il costo degli aiuti finirebbe per superare i benefici per i consumatori e i produttori.

4. Gli Orientamenti prevedono norme specifiche per gli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento<sup>(4)</sup>. Nel caso di grandi progetti di investimento gli Orientamenti prevedono una riduzione automatica e progressiva dei massimali degli aiuti regionali, al fine di limitare le distorsioni della concorrenza a un livello che possa verosimilmente essere compensato dai vantaggi derivanti da tali progetti in termini di sviluppo delle regioni interessate<sup>(5)</sup>.
5. Inoltre, gli Stati membri devono notificare individualmente tutti gli aiuti destinati a progetti di investimento qualora gli aiuti proposti eccedano il massimale di aiuto consentito per un investimento con spese ammissibili pari a 100 milioni di EUR in base alle norme applicabili (soglia di notifica)<sup>(6)</sup>. Nel caso di tali aiuti notificati, la Commissione verifica in particolare le intensità dell'aiuto, la compatibilità con i criteri generali degli Orientamenti e se l'investimento notificato rappresenti un significativo incremento delle capacità produttive, contribuendo nel contempo a rimediare a un mercato poco efficiente o addirittura in fase di declino, o se vada invece a vantaggio di imprese che detengono quote di mercato elevate.

#### 1.2. Aiuti regionali che formano oggetto di una valutazione dettagliata

6. Malgrado la riduzione automatica sopra descritta, determinati aiuti regionali di notevole entità destinati ai grandi progetti di investimento potrebbero in ogni caso incidere in misura significativa sugli scambi e comportare sostanziali distorsioni della concorrenza. Per questo motivo, la politica adottata in passato dalla Commissione prevedeva che gli aiuti destinati ai grandi progetti di investimento non venissero autorizzati al di sopra delle seguenti soglie<sup>(7)</sup>:

— le vendite del beneficiario dell'aiuto rappresentano più del 25 % delle vendite del prodotto o dei prodotti interessati sul mercato o sui mercati in questione, oppure

— la capacità produttiva creata dal progetto è superiore al 5 % del mercato, mentre il tasso di crescita del mercato in questione è inferiore al tasso di crescita del PIL all'interno del SEE.

<sup>(1)</sup> GU C 54 del 4.3.2006, pag. 13.

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/regional\\_aid/regional\\_aid.html](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid.html)

<sup>(3)</sup> Si vedano il punto 60 e le note 54 e 55 degli Orientamenti.

<sup>(4)</sup> Si veda la sezione 4.3 degli Orientamenti.

<sup>(5)</sup> Si veda il punto 67 degli Orientamenti.

<sup>(6)</sup> Si veda il punto 64 degli Orientamenti.

<sup>(7)</sup> Si veda il punto 24 della «Disciplina multisettoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti d'investimento» del 2002 (GU C 70 del 19.3.2002, pag. 8, modificata da GU C 263 dell'1.11.2003, pag. 3).

7. Ai sensi degli Orientamenti attualmente in vigore, tuttavia, la Commissione ha preferito un approccio più individualizzato, che consente di tener conto, nel modo più concreto possibile, sia della coesione che degli eventuali altri vantaggi derivanti da tali progetti. Tali eventuali vantaggi devono però essere valutati mettendoli a confronto con i probabili effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza, che vanno anch'essi individuati e definiti nel modo più concreto possibile. Di conseguenza, il punto 68 degli Orientamenti prevede che la Commissione svolga un procedimento di indagine formale a norma dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea per i casi di aiuti superiori alla soglia di notifica e che soddisfino una o entrambe le condizioni di cui al punto 68, lettere a) e b) degli Orientamenti (le soglie di valutazione dettagliata, che corrispondono alle soglie descritte al punto 6 della presente comunicazione). In tali casi, l'obiettivo dell'indagine formale è effettuare una verifica dettagliata «attestante che gli aiuti sono necessari per fornire un effetto d'incentivazione per gli investimenti e che i vantaggi della misura d'aiuto sono superiori alla distorsione della concorrenza e [a]gli effetti sugli scambi tra gli Stati membri che ne derivano»<sup>(1)</sup>.
8. Nella nota 63 degli Orientamenti la Commissione annunciava l'intenzione di elaborare «ulteriori indicazioni sui criteri di cui terrà conto durante tale valutazione». La Commissione presenta in prosieguo alcuni orientamenti relativi al genere di informazioni che può richiedere e al metodo che seguirà per le misure che formano oggetto di una valutazione dettagliata. In conformità con il piano d'azione nel settore degli aiuti di Stato<sup>(2)</sup>, la Commissione svolgerà una valutazione globale dell'aiuto sulla base di un criterio di equilibrio tra effetti positivi e negativi per stabilire se, nel complesso, la misura di aiuto può essere approvata.
9. L'accuratezza della valutazione dettagliata dovrebbe essere in funzione delle potenziali distorsioni risultanti dalla misura di aiuto. Ciò significa che la portata dell'analisi dipenderà dalla natura del caso esaminato e che, quindi, la natura e il livello degli elementi di prova richiesti dipenderanno anch'essi dalle caratteristiche di ogni singolo caso. Inoltre, pur nel rispetto delle disposizioni che disciplinano lo svolgimento di un'indagine formale di cui agli articoli 6 e 7 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE<sup>(3)</sup>, la Commissione può, tra l'altro, chiedere allo Stato membro di presentare studi indipendenti che confermino le informazioni contenute nella notifica oppure avvalersi dei contributi di altri operatori economici attivi nei mercati rilevanti o della consulenza di esperti di sviluppo regionale. Non solo: sono anche bene accette le osservazioni delle parti interessate inviate durante lo svolgimento dell'indagine formale. La Commissione individuerà all'apertura del procedimento le questioni essenziali in merito alle quali sollecita l'invio di contributi.
10. Obiettivo della presente comunicazione è garantire la trasparenza e la prevedibilità del processo decisionale della Commissione, come pure la parità di trattamento tra gli

Stati membri. La Commissione si riserva la possibilità di modificare e rivedere i presenti orientamenti alla luce dell'esperienza acquisita.

## 2. EFFETTI POSITIVI DEGLI AIUTI

### 2.1. Obiettivo degli aiuti

11. Gli aiuti regionali perseguono finalità di interesse comune con un obiettivo di equità, cioè si prefiggono di rafforzare la coesione economica contribuendo a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni dell'UE. Al punto 2 degli Orientamenti si dichiara: «Poiché sono volti a colmare gli svantaggi delle regioni sfavorite, gli aiuti di Stato a finalità regionale promuovono la coesione economica, sociale e territoriale degli Stati membri e dell'Unione europea nel suo complesso». Al punto 3 degli Orientamenti si aggiunge: «Gli aiuti di Stato a finalità regionale agli investimenti hanno come obiettivo lo sviluppo delle regioni più sfavorite, tramite un sostegno agli investimenti e alla creazione di posti di lavoro. Gli aiuti a finalità regionale promuovono l'ampliamento e la diversificazione delle attività economiche delle imprese ubicate nelle regioni più svantaggiate, in particolare incoraggiando le imprese ad insediarsi nuovi stabilimenti.»
12. Nel caso di grandi progetti di investimento che corrispondono ai criteri delle soglie di valutazione dettagliata, lo Stato membro dovrà dimostrare che l'aiuto si prefigge di conseguire l'obiettivo di equità in questione. Lo Stato membro dovrà pertanto fornire prove concrete circa il contributo del progetto di investimento allo sviluppo della regione interessata.
13. Sebbene l'obiettivo fondamentale degli aiuti regionali consista nel promuovere una maggiore equità, ad esempio rafforzando la coesione economica, tali aiuti possono anche apportare una soluzione a problemi di fallimento del mercato. Gli svantaggi a livello regionale possono essere legati a tutta una serie di fallimenti del mercato: asimmetrie informative, problemi di coordinamento, difficoltà per il beneficiario nel realizzare investimenti adeguati in beni pubblici o esternalità generate da investimenti. Se un aiuto regionale, oltre a obiettivi di equità, si prefigge anche di conseguire una maggiore efficienza, l'effetto positivo globale dell'aiuto sarà considerato più ampio.
14. Il seguente elenco non esaustivo di criteri indicativi può servire come punto di riferimento per dimostrare che l'aiuto apporta un contributo regionale, nella misura in cui esso serve ad attrarre maggiori investimenti e attività nella regione interessata. Gli effetti positivi dell'aiuto possono essere sia diretti (ad es. i posti di lavoro diretti creati) che indiretti (ad es. il livello di innovazione locale).

— Il numero di posti di lavoro diretti creati dall'investimento è un indicatore importante del contributo allo sviluppo regionale, a condizione che si tenga conto anche della qualità di tali posti di lavoro e del livello di qualifiche richiesto.

<sup>(1)</sup> Si veda il punto 68 degli Orientamenti.

<sup>(2)</sup> Si vedano i punti 11 e 20 del piano d'azione [COM(2005) 107 definitivo].

<sup>(3)</sup> GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1.

- Un numero ancora maggiore di nuovi posti di lavoro potrebbe essere creato a livello di rete locale di fornitori/subfornitori, favorendo così una migliore integrazione dell'investimento nel tessuto della regione interessata e garantendo effetti di ricaduta di più vasta portata. Si dovrà quindi tenere conto anche del numero di posti di lavoro indiretti creati.
- Un impegno da parte del beneficiario a realizzare attività di formazione di vasta portata onde migliorare le qualifiche (generali e specifiche) della sua forza lavoro sarà considerato un fattore di rafforzamento dello sviluppo regionale. Verrà inoltre dato particolare rilievo alle azioni di formazione volte a migliorare le competenze e l'occupabilità dei lavoratori al di fuori dell'azienda. Per evitare il doppio conteggio, non sarà preso in considerazione quale effetto positivo quello risultante da una formazione, generale o specifica, per la quale sia già stato approvato un aiuto alla formazione.
- Economie di scala esterne o altri vantaggi sul piano dello sviluppo regionale possono essere determinati dalla vicinanza geografica (effetto di raggruppamento). Il raggruppamento di imprese dello stesso settore industriale consente ai singoli stabilimenti una maggiore specializzazione, il che comporta in ultima analisi un'accresciuta efficienza. La vicinanza geografica facilita lo scambio di informazioni, idee e conoscenze tra le aziende. Una concentrazione di attività economiche attrae un gran numero di persone in cerca di occupazione, garantendo quindi alle imprese la disponibilità di un ampio bacino di manodopera provvista di competenze diversificate. Non solo, ma la garanzia di poter accedere a servizi in campo commerciale e giuridico aumenta la produttività. In generale, una concentrazione di attività economiche può attrarre ulteriori investimenti, i quali, a loro volta, aumentano l'effetto di ricadute positive (circolo virtuoso).
- Gli investimenti rappresentano anche conoscenze tecniche e possono quindi essere all'origine di un importante trasferimento di tecnologie («ricadute di conoscenza»). Gli investimenti realizzati in settori industriali ad alta intensità di tecnologia presentano maggiori probabilità di comportare un trasferimento di tecnologie alla regione beneficiaria; a questo proposito, è importante considerare anche il livello e il contenuto specifico della diffusione delle conoscenze.
- Si può tener conto anche del contributo dei progetti alla capacità della regione interessata di creare nuova tecnologia tramite le risorse di innovazione locali. La cooperazione tra il nuovo stabilimento di produzione e gli istituti di istruzione superiore della regione può quindi essere valutato come un fattore positivo.
- La durata dell'investimento in questione e la possibilità che vengano realizzati in futuro ulteriori investimenti costituiscono altrettante indicazioni di un impegno duraturo da parte di un'impresa nella regione interessata.

15. Gli Stati membri sono in particolare invitati a basarsi su analisi di regimi o misure di aiuti di Stato precedenti, valutazioni di impatto svolte dalle autorità che concedono gli

aiuti, pareri di esperti e altri studi eventualmente realizzati in relazione al progetto di investimento in esame. Il piano aziendale del beneficiario dell'aiuto potrebbe contenere informazioni circa il numero di posti di lavoro che verranno creati, gli stipendi corrisposti (effetto di ricaduta sotto forma di incremento della ricchezza delle famiglie), il volume delle vendite realizzate dai produttori locali e il fatturato generato dall'investimento, di cui la regione beneficerà eventualmente sotto forma di aumento del gettito fiscale.

16. Si deve altresì tener conto, se del caso, del collegamento del progetto di investimento previsto con il quadro di riferimento strategico nazionale e con i programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali. La Commissione può quindi prendere specificamente in considerazione qualsiasi decisione da essa adottata in merito alla misura di aiuto nell'ambito dell'esame di grandi progetti a titolo dei fondi strutturali o del Fondo di coesione<sup>(1)</sup>. Tale decisione si basa, oltre che su altri elementi, su una «analisi costi-benefici, compresi valutazione dei rischi e impatto prevedibile sul settore interessato e sulla situazione socioeconomica dello Stato membro e/o della regione nonché, se possibile e ove opportuno, delle altre regioni della Comunità».

## 2.2. Adeguatezza dello strumento di aiuto

17. Gli aiuti di Stato sotto forma di sovvenzioni agli investimenti non sono l'unico strumento di politica di cui dispongono gli Stati membri per sostenere gli investimenti e la creazione di posti di lavoro nelle regioni svantaggiate: essi possono ricorrere a misure di carattere generale come lo sviluppo delle infrastrutture, il rafforzamento della qualità dell'istruzione e della formazione o il miglioramento del contesto globale in cui operano le imprese.

18. Sono considerate strumenti adeguati le misure per le quali lo Stato membro ha preso in considerazione altre opzioni di politica e per le quali sono stati accertati i vantaggi derivanti dal ricorso a uno strumento selettivo come l'aiuto di Stato destinato a una particolare azienda. La Commissione terrà conto, in particolare, di tutte le valutazioni di impatto della misura proposta eventualmente realizzate dallo Stato membro.

## 2.3. Effetto di incentivazione

19. Uno degli elementi fondamentali di una valutazione dettagliata degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento è l'analisi dell'effetto di incentivazione della misura di aiuto. La Commissione valuterà se gli aiuti proposti siano necessari per determinare «un reale effetto di incentivazione a realizzare investimenti che non sarebbero altrimenti realizzati nelle zone assistite»<sup>(2)</sup>. Tale valutazione verrà effettuata su due livelli: anzitutto un'analisi a livello globale e procedurale, e in secondo luogo un esame più dettagliato e sul piano economico.

<sup>(1)</sup> Si veda la sezione 2 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25).

<sup>(2)</sup> Si veda il punto 38 degli Orientamenti.

20. Al punto 38 degli Orientamenti sono elencati criteri di ordine generale per svolgere una valutazione formale dell'effetto di incentivazione degli aiuti regionali, criteri che valgono del resto per tutti i tipi di aiuti regionali e non solo per quelli destinati ai grandi progetti di investimento.
21. Nel caso degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento oggetto della presente comunicazione, la Commissione svolgerà una verifica dettagliata «attestante che gli aiuti sono necessari per fornire un effetto d'incentivazione per gli investimenti»<sup>(1)</sup>. Obiettivo di questa valutazione dettagliata è stabilire se gli aiuti contribuiscono effettivamente a modificare il comportamento del beneficiario, inducendolo a realizzare investimenti (supplementari) nella regione assistita in questione. Un'impresa può avere molti validi motivi per stabilirsi in una determinata regione, anche a prescindere dalla concessione di aiuti.
22. Tenuto conto dell'obiettivo di equità derivante dalla politica di coesione, e nella misura in cui l'aiuto contribuisce a realizzare tale obiettivo, l'effetto di incentivazione può essere dimostrato nei seguenti due casi:
1. l'aiuto fornisce un incentivo a adottare una decisione positiva in merito all'investimento, in quanto un investimento che per l'impresa non risulterebbe altrimenti redditizio in nessuna area può essere realizzato nella regione assistita<sup>(2)</sup>;
  2. l'aiuto fornisce un incentivo a scegliere di collocare un investimento già pianificato nella regione in questione invece che altrove, in quanto compensa gli svantaggi e i costi netti legati all'ubicazione dell'investimento nella regione assistita.
23. Lo Stato membro dovrebbe dimostrare alla Commissione l'esistenza di un effetto di incentivazione dell'aiuto, fornendo prove ben precise che l'aiuto ha un effetto concreto sulla decisione di investire o sulla scelta del sito. Lo Stato membro dovrà indicare quale dei due scenari sopra descritti è valido nella fattispecie. Per consentire alla Commissione di svolgere una valutazione globale, lo Stato membro dovrà fornire non soltanto le informazioni sul progetto al quale viene concesso l'aiuto, ma anche una descrizione esaustiva dello scenario controfattuale, quello cioè in cui lo Stato membro non concederebbe alcun aiuto al beneficiario.
24. Nello scenario 1) lo Stato membro potrebbe dimostrare l'effetto di incentivazione dell'aiuto presentando documenti aziendali dai quali risulti che l'investimento non sarebbe stato redditizio in assenza dell'aiuto e che per realizzare l'investimento non sarebbe stato possibile prendere in considerazione nessun altro sito che non fosse la regione assistita.
25. Nello scenario 2) lo Stato membro potrebbe dimostrare l'effetto di incentivazione dell'aiuto presentando documenti aziendali dai quali risulti che è stato effettuato un confronto tra i costi e i benefici dell'ubicazione dell'investimento nella regione assistita in questione e quelli dell'ubicazione in un'altra regione. La Commissione dovrà ritenere che tali scenari comparativi siano realistici.
26. Gli Stati membri sono invitati in particolare a basarsi su valutazioni dei rischi (segnatamente la valutazione dei rischi specifici legati all'ubicazione dell'investimento), relazioni finanziarie, piani aziendali interni, pareri di esperti e altri studi relativi al progetto di investimento in esame. Potrebbero altresì rivelarsi utili ad accertare l'effetto di incentivazione dell'aiuto la documentazione contenente informazioni sulle previsioni della domanda e dei costi nonché sulle previsioni finanziarie, i documenti sottoposti a un comitato di investimento e che analizzano le diverse varianti di realizzazione dell'investimento o, infine, i documenti forniti ai mercati finanziari.
27. In tale contesto, e in particolare nello scenario 1), è possibile valutare il livello di redditività con metodi che costituiscono prassi usuali nello specifico settore industriale considerato, quali ad esempio i metodi per calcolare il valore attuale netto (VAN), il tasso di rendimento interno (TRI) o l'utile sul capitale investito (*return on capital employed* — ROCE).
28. Se l'aiuto non modifica il comportamento del beneficiario promuovendo investimenti (supplementari) nella regione assistita in questione, viene a mancare l'effetto di incentivazione per conseguire l'obiettivo regionale. Un aiuto che non comporti alcun effetto di incentivazione inteso a conseguire l'obiettivo regionale può essere considerato un apporto di liquidità accordato gratuitamente all'impresa. Di conseguenza, nell'ambito di una valutazione dettagliata di aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento, un aiuto non verrà autorizzato qualora risulti evidente che nella regione interessata lo stesso investimento verrebbe realizzato anche in assenza dell'aiuto in questione.

#### 2.4. Proporzionalità degli aiuti

29. Perché l'aiuto a finalità regionale sia proporzionale occorre che il suo importo e la sua intensità si limitino al minimo necessario affinché l'investimento venga realizzato nella regione assistita.
30. Gli Orientamenti garantiscono in generale che l'aiuto regionale risulti proporzionale alla gravità dei problemi nelle regioni assistite mediante l'applicazione di massimali degli aiuti regionali e, nel caso di grandi progetti di investimento, mediante una riduzione automatica e progressiva di tali massimali (vedi punti 1 e 3).

<sup>(1)</sup> Si veda il punto 68 degli Orientamenti.

<sup>(2)</sup> Tali investimenti possono creare le condizioni per realizzare ulteriori investimenti in grado di sopravvivere senza aiuti supplementari.

31. Nel caso degli aiuti regionali che richiedono una valutazione dettagliata, è necessaria una verifica più approfondita del principio generale di proporzionalità stabilito dagli Orientamenti.
32. Nello scenario 1), nel caso di un incentivo all'investimento, l'aiuto sarà generalmente considerato proporzionale se, grazie ad esso, l'utile sul capitale investito risulta in linea con il normale tasso di rendimento applicato dall'azienda in altri progetti di investimento, con il costo del capitale dell'azienda nel suo complesso o con gli utili abitualmente registrati nel settore industriale interessato.
33. Nello scenario 2), nel caso di un incentivo alla scelta del sito, l'aiuto sarà generalmente considerato proporzionale se corrisponde alla differenza tra i costi netti che l'azienda beneficiaria sostiene per investire nella regione assistita e i costi netti necessari per investire nella regione o nelle regioni considerate come alternativa. Occorre tener conto di tutti siffatti costi e benefici, compresi ad esempio i costi amministrativi e di trasporto, i costi di formazione non coperti da aiuti alla formazione nonché le differenze salariali.
34. In ultima analisi, tali costi netti, che vengono ritenuti collegati agli svantaggi regionali, comportano una minore redditività dell'investimento; pertanto, i calcoli utilizzati per l'analisi dell'effetto di incentivazione possono anche rivelarsi utili per valutare se l'aiuto in questione è proporzionale.
35. Occorre che lo Stato membro dimostri la proporzionalità dell'aiuto sulla base di una documentazione adeguata, quale quella menzionata al punto 26.
36. L'intensità dell'aiuto non può superare in nessun caso i massimali degli aiuti regionali corretti in base al meccanismo di riduzione, come stabilito dagli Orientamenti.

### 3. EFFETTI NEGATIVI DEGLI AIUTI

37. Per poter valutare le quote di mercato e il potenziale eccesso di capacità in un mercato in fase di declino strutturale, la Commissione deve definire il mercato geografico e il mercato del prodotto rilevanti. Solitamente, quindi <sup>(1)</sup>, per le misure di aiuto regionale che formano oggetto di una valutazione approfondita il mercato rilevante sarà già stato definito.
38. Al punto 68 degli Orientamenti vengono già individuati due indicatori principali dei possibili effetti negativi derivanti dall'aiuto, vale a dire quote di mercato elevate e un potenziale eccesso di capacità in un mercato in fase di declino strutturale. Tali indicatori sono collegati a due teorie del pregiudizio in un contesto concorrenziale, ossia,

<sup>(1)</sup> Qualora permangano dei dubbi circa la definizione adeguata dei mercati rilevanti, la Commissione provvederà a darne una definizione nella decisione di avviare il procedimento di indagine formale a norma dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato.

rispettivamente, alla creazione di potere di mercato e alla creazione o al mantenimento di strutture di mercato inefficienti. Una misurazione preliminare dei due indicatori sarà già stata effettuata prima dell'apertura del procedimento di indagine. L'analisi di tali indicatori sarà ulteriormente approfondita nell'ambito della valutazione dettagliata, per poter disporre di tutti gli elementi necessari al momento in cui andranno soppesati, in via definitiva, gli effetti positivi e negativi dell'aiuto. Verrà inoltre svolta un'analisi dettagliata anche di un terzo indicatore di potenziali effetti negativi derivanti dall'aiuto, ossia gli effetti di quest'ultimo sugli scambi. Benché i tre indicatori succitati siano ritenuti in grado di evidenziare i principali effetti negativi potenziali derivanti da un aiuto a finalità regionale destinato a un grande progetto di investimento, la Commissione non esclude che anche altri indicatori possano rivelarsi pertinenti in casi specifici.

39. La Commissione attribuisce particolare importanza agli effetti negativi legati alle nozioni di potere di mercato e di eccesso di capacità nei casi in cui l'aiuto fornisce un incentivo a modificare la decisione di investimento, quelli cioè in cui, in assenza dell'aiuto, non verrebbe realizzato nessun investimento [scenario 1) dell'effetto di incentivazione].
40. Se però l'analisi controfattuale suggerisce che anche in assenza dell'aiuto l'investimento sarebbe stato realizzato in ogni caso, benché forse facendo cadere la scelta su un altro sito [scenario 2)], e se l'aiuto è proporzionale, eventuali indicatori di distorsioni della concorrenza — quali una quota di mercato elevata e un incremento della capacità in un mercato poco efficiente — risulterebbero in linea di principio essere gli stessi a prescindere dall'esistenza dell'aiuto.

#### 3.1. Esclusione degli investimenti privati

##### 3.1.1. Potere di mercato

41. Nel decidere il proprio livello ottimale di investimento, in mercati con un numero ridotto di operatori (situazione caratteristica nel caso di grandi progetti di investimento), ciascuna azienda tiene conto degli investimenti realizzati dai suoi concorrenti. Se l'aiuto induce una determinata azienda a incrementare i suoi investimenti, le aziende concorrenti possono reagire riducendo la spesa sostenuta nell'area in questione: in tal caso, l'aiuto ha per effetto l'esclusione di investimenti privati. Se, in conseguenza, detti concorrenti ne escono indeboliti o sono addirittura costretti a uscire dal mercato, l'aiuto distorce la concorrenza. A tale proposito, come già discusso al punto 38, negli Orientamenti si distingue tra casi in cui il beneficiario dell'aiuto dispone di potere di mercato e casi in cui l'aiuto comporta una notevole espansione della capacità in un mercato in fase di declino.
42. In generale, qualsiasi aiuto concesso a un unico beneficiario in un mercato concentrato ha maggiori probabilità di causare distorsioni della concorrenza, dato che è probabile che la decisione assunta da ciascuna azienda possa incidere più direttamente sulle sue concorrenti. Ciò è tanto più vero se a ricevere l'aiuto è un operatore dominante sul mercato. Di

conseguenza se, grazie all'aiuto, il beneficiario è in grado di mantenere o di incrementare il suo potere di mercato <sup>(1)</sup>, gli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento possono indurre i concorrenti a sospendere o annullare le loro decisioni in materia di investimenti e, quindi, creare distorsioni della concorrenza. Poiché ciò andrebbe a scapito dei consumatori, la Commissione intende limitare gli aiuti di Stato concessi a imprese che dispongono di potere di mercato.

43. In tutti i casi di aiuti regionali ai quali si applica la soglia di notifica (punto 64 degli Orientamenti) è già previsto che la Commissione debba valutare [punto 68, lettera a), degli Orientamenti] la quota di vendite realizzate dal beneficiario dell'aiuto (o dal gruppo a cui questi appartiene) del prodotto o dei prodotti interessati sul mercato o sui mercati — sia del prodotto che geografico — rilevanti. L'analisi delle quote di mercato, tuttavia, può fornire soltanto una prima indicazione dell'esistenza di eventuali problemi. In una valutazione dettagliata, quindi, la Commissione prenderà in considerazione anche altri fattori, se pertinenti: ad esempio, potrà valutare la struttura di mercato esaminando la concentrazione del mercato <sup>(2)</sup>, la presenza di eventuali barriere all'ingresso <sup>(3)</sup>, il potere contrattuale dell'acquirente <sup>(4)</sup> e le barriere all'uscita.
44. La Commissione prenderà in considerazione le quote di mercato e altri fattori associati prima e dopo la realizzazione dell'investimento (di solito, l'anno precedente all'avvio dell'investimento e l'anno successivo al conseguimento della produzione a pieno regime). Nel valutare dettagliatamente gli effetti negativi, essa terrà conto del fatto che, se è vero che alcuni progetti di investimento vengono realizzati in un periodo di tempo relativamente breve (uno-due anni), la maggior parte dei grandi progetti di investimento ha una durata di vita molto più lunga. Di conseguenza, nella maggioranza dei casi è necessaria un'analisi a lungo termine dell'andamento dei mercati, sebbene la Commissione riconosca che analisi di questo tipo sono più speculative, soprattutto nel caso di mercati caratterizzati da volatilità o da un rapido cambiamento tecnologico. Pertanto, quanto più l'analisi sarà a lungo termine e quindi speculativa, tanto minore sarà l'importanza attribuita ai possibili effetti negativi del potere di mercato o alla possibilità che si verifichi un comportamento di esclusione dei concorrenti.

<sup>(1)</sup> Il potere di mercato è il potere di influire su prezzi di mercato, produzione, varietà o qualità dei beni e servizi o altri parametri di concorrenza sul mercato per un periodo di tempo significativo.

<sup>(2)</sup> Per questa valutazione la Commissione può ricorrere all'indice di Herfindahl-Hirschman (HHI), che fornisce un'analisi di base della struttura di mercato. In un mercato con un numero ridotto di operatori, parecchi dei quali detengano inoltre una quota di mercato relativamente alta, il fatto che il beneficiario dell'aiuto abbia una quota di mercato elevata potrebbe risultare meno problematico sul piano della concorrenza.

<sup>(3)</sup> Tra le barriere all'ingresso figurano gli ostacoli di natura giuridica (in particolare i diritti di proprietà intellettuale), le economie di scala e di diversificazione, le barriere all'accesso alle reti e alle infrastrutture. Quando l'aiuto riguarda un mercato in cui il beneficiario dell'aiuto stesso è già insediato in qualità di operatore, l'eventuale presenza di barriere all'ingresso può intensificare il potenziale potere di mercato esercitato dal beneficiario e, quindi, aggravare i possibili effetti negativi di tale potere.

<sup>(4)</sup> In presenza di forti acquirenti sul mercato, è meno probabile che il beneficiario di un aiuto sia in grado di aumentare i prezzi praticati a detti acquirenti.

### 3.1.2. Creazione o mantenimento di strutture di mercato inefficienti

45. Il fatto che imprese inefficienti siano costrette a uscire dal mercato è indice di una concorrenza effettiva: nel lungo periodo, un tale processo promuove il progresso tecnologico e un uso efficiente di risorse scarse in ambito economico. Tuttavia, una significativa espansione della capacità indotta da aiuti di Stato in un mercato poco efficiente potrebbe determinare un'indebita distorsione della concorrenza, in quanto l'eccesso di capacità che si verrebbe potenzialmente a creare potrebbe comportare una diminuzione dei margini di profitto e una riduzione della capacità dei concorrenti, o persino la loro uscita dal mercato. Ciò potrebbe portare a una situazione in cui aziende concorrenti, che sarebbero altrimenti in grado di mantenere la loro posizione, vengano costrette a uscire dal mercato in conseguenza della concessione di aiuti di Stato. Non solo, ma potrebbe anche impedire l'accesso al mercato di aziende a basso costo e rendere meno attraenti gli incentivi all'innovazione per i concorrenti. Da quanto sopra descritto derivano quindi strutture di mercato inefficienti che, nel lungo periodo, rappresentano un danno anche per i consumatori.
46. Per decidere se l'aiuto possa servire alla creazione o al mantenimento di strutture di mercato inefficienti, secondo lo scenario delineato al punto precedente, la Commissione prenderà in considerazione la capacità produttiva supplementare creata dal progetto e valuterà se il mercato sia poco efficiente oppure no <sup>(5)</sup>. In conformità degli Orientamenti, la creazione di capacità supplementare verrà ritenuta problematica soltanto se avviene in un mercato poco efficiente e solamente se tale capacità supplementare è superiore al 5 % del mercato in questione.
47. Dal momento che la capacità creata in un mercato in fase di declino assoluto avrà di solito effetti più distorsivi della concorrenza rispetto alla capacità creata in un mercato in fase di declino relativo, la Commissione distinguerà tra i casi in cui, in un'ottica di lungo periodo, il mercato rilevante è in fase di declino strutturale (ad esempio, quando registra un tasso di crescita negativo) e i casi in cui il mercato rilevante è in fase di declino relativo [ad esempio, quando registra un tasso di crescita positivo senza tuttavia superare un tasso di crescita di riferimento (vedi punto 48)]. Al momento di soppesare gli effetti negativi e positivi dell'aiuto, la Commissione valuterà negativamente il fatto che la creazione di capacità derivante dal progetto avvenga in un mercato strutturalmente in fase di declino assoluto, ossia come un elemento negativo che è improbabile possa venire compensato da un qualche elemento positivo. In un caso simile, inoltre, anche il vantaggio a lungo termine per la regione interessata risulta essere più incerto.
48. L'insufficiente efficienza del mercato verrà misurata, di norma, in relazione al PIL registrato all'interno del SEE nel quinquennio precedente l'avvio del progetto (il tasso di riferimento). Sebbene i dati relativi al rendimento ottenuto in passato siano più agevolmente disponibili e di natura meno speculativa rispetto alle proiezioni per il futuro, nell'ambito della valutazione dettagliata la Commissione può nondimeno tener conto degli andamenti previsti

<sup>(5)</sup> In detto contesto, con «mercato poco efficiente» s'intende un mercato il cui tasso medio di crescita annua nel periodo di riferimento considerato non sia superiore al tasso di crescita del PIL all'interno del SEE.

in futuro, dato che gli effetti dell'incremento della capacità verranno avvertiti negli anni successivi alla realizzazione dell'investimento. Utili indicatori potrebbero essere costituiti dalla crescita prevedibile del mercato interessato e dagli indici di utilizzo della capacità che si dovrebbero registrare di conseguenza, come pure dalla probabile incidenza dell'aumento di capacità sui concorrenti attraverso i suoi effetti sui prezzi e sui margini di profitto.

49. L'esperienza dimostra inoltre che, in alcuni casi, prendere come valore di riferimento la crescita del prodotto interessato nel SEE può non essere utile per valutare in modo adeguato gli effetti dell'aiuto, in particolare se si ritiene che il mercato in questione sia di dimensioni mondiali e qualora la produzione o il consumo dei prodotti interessati all'interno del SEE si attestino su livelli soltanto modesti. In casi simili, la Commissione avvierà un'analisi più ampia e approfondita dell'incidenza dell'aiuto sulle strutture di mercato, tenendo conto soprattutto dei potenziali effetti di esclusione dal mercato dei produttori del SEE.

### 3.2. Effetti negativi sugli scambi

50. Come viene spiegato al punto 2 degli Orientamenti, ciò che distingue gli aiuti a finalità regionale da altre forme di aiuti orizzontali è appunto la specificità regionale. Una caratteristica specifica degli aiuti a finalità regionale è che sono destinati a influenzare la scelta degli investitori per quanto riguarda il sito in cui realizzare i loro progetti di investimento. Se compensano i costi supplementari dovuti agli svantaggi regionali e promuovono investimenti supplementari nelle zone assistite, gli aiuti a finalità regionale contribuiscono non solo allo sviluppo della regione interessata, ma anche al rafforzamento della coesione e quindi, in ultima analisi, vanno a beneficio dell'intera Comunità<sup>(1)</sup>. Per quanto riguarda i potenziali effetti negativi degli aiuti regionali sull'ubicazione, essi sono già previsti e, in certa misura, limitati sia dagli Orientamenti che dalle carte degli aiuti a finalità regionale, i quali forniscono una definizione accurata ed esaustiva sia delle aree ammissibili alla concessione di aiuti a finalità regionale, tenendo conto degli obiettivi di equità e di politica di coesione, sia delle intensità di aiuti ammissibili. Al di fuori di queste aree, gli aiuti destinati ad attirare investimenti non possono essere accordati. All'atto della valutazione dei grandi progetti di investimento che formano l'oggetto dei presenti orientamenti, la Commissione dovrebbe disporre di tutte le informazioni necessarie per stabilire se gli aiuti di Stato comporterebbero una perdita significativa di posti di lavoro in siti esistenti sul territorio della Comunità.
51. Più concretamente, allorché gli aiuti di Stato rendono possibile realizzare investimenti che creano capacità produttiva supplementare in un mercato, vi è il rischio di potenziali effetti negativi sulla produzione o gli investimenti in altre regioni della Comunità. Una tale conseguenza è probabile soprattutto qualora l'incremento di capacità sia superiore alla crescita del mercato, il che solitamente accade nel caso dei grandi progetti di investimento che soddisfano il secondo criterio di cui al punto 68 degli Orientamenti. Gli effetti negativi sugli scambi, corrispondenti alla perdita di attività economica nelle regioni interessate dagli aiuti, possono essere avvertiti sotto forma di perdita di posti di

lavoro nel mercato in questione, a livello di subappaltatori<sup>(2)</sup> e in conseguenza della perdita di esternalità positive (in termini di effetto di raggruppamento, ricadute di conoscenza e di formazione).

### 4. VALUTAZIONE METTENDO A CONFRONTO GLI EFFETTI POSITIVI E NEGATIVI DEGLI AIUTI

52. Una volta stabilito che l'aiuto è necessario in quanto costituisce un incentivo alla realizzazione dell'investimento nella regione interessata, la Commissione metterà a confronto gli effetti positivi e gli effetti negativi dell'aiuto a finalità regionale agli investimenti destinato a un grande progetto di investimento. Verranno esaminati con particolare attenzione gli effetti complessivi dell'aiuto sul livello di coesione all'interno della Comunità. La Commissione non utilizzerà i criteri definiti nei presenti orientamenti in modo meccanico, ma svolgerà una valutazione globale in funzione della loro importanza relativa. In questo esercizio di valutazione in cui occorre soppesare gli effetti positivi e gli effetti negativi degli aiuti, nessun elemento, considerato singolarmente, è determinante, né esiste un gruppo di elementi che possa essere ritenuto di per sé sufficiente ad assicurare la compatibilità.
53. In particolare, la Commissione è del parere che attirare un investimento in una regione più svantaggiata (in base alla definizione del massimale degli aiuti regionali più elevato) apporti maggiori benefici in termini di coesione all'interno della Comunità di quanto non avvenga se lo stesso investimento viene realizzato in una regione più ricca. Pertanto, nello scenario 2), laddove occorre dimostrare la possibilità di un'ubicazione alternativa, una valutazione da cui risulti che, in assenza dell'aiuto, l'investimento sarebbe stato realizzato in una regione più povera (maggiori svantaggi regionali — intensità massima dell'aiuto regionale più elevata) o in una regione che si ritiene presenti gli stessi svantaggi a livello regionale della regione prescelta (stessa intensità massima dell'aiuto regionale) rappresenterà, al momento di soppesare gli effetti negativi e positivi complessivi dell'aiuto, un elemento negativo che è improbabile possa venire compensato da un qualche elemento positivo, poiché contraddice l'obiettivo stesso degli aiuti a finalità regionale. D'altra parte, gli effetti positivi di aiuti a finalità regionale che semplicemente compensano la differenza dei costi netti relativi alla scelta di un'ubicazione alternativa per l'investimento in una regione più sviluppata (e che soddisfano pertanto il criterio di proporzionalità sopra descritto, oltre a soddisfare i requisiti previsti per gli «effetti positivi» in termini di obiettivo, adeguatezza ed effetto di incentivazione) saranno considerati di norma, all'atto di soppesare gli effetti negativi e positivi degli aiuti, superiori ad eventuali effetti negativi nell'ubicazione alternativa per il nuovo investimento.
54. Tuttavia, se vi sono prove attendibili che gli aiuti di Stato comporterebbero una perdita significativa di posti di lavoro in siti esistenti sul territorio dell'Unione europea — posti di lavoro che in assenza degli aiuti sarebbero probabilmente stati mantenuti nel medio periodo — gli effetti a livello socioeconomico su tali siti già esistenti dovranno essere presi in considerazione al momento di soppesare gli effetti negativi e positivi degli aiuti.
55. La Commissione, al termine del procedimento di indagine formale di cui all'articolo 6 del regolamento (CE) n.

<sup>(1)</sup> In particolare, l'incremento delle attività o un più elevato tenore di vita nella regione assistita possono determinare un aumento della domanda di prodotti e servizi provenienti da altre regioni dell'UE.

<sup>(2)</sup> In particolare se sono attivi nei mercati locali della regione.

56. La Commissione può decidere di autorizzare l'aiuto, subordinarne l'autorizzazione a determinate condizioni o vietarne l'esecuzione <sup>(1)</sup>. Se adotta una decisione condizionale ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, del suddetto regolamento, essa può subordinare l'aiuto a condizioni che ne limitino i potenziali effetti di distorsione della concorrenza e ne garantiscano la proporzionalità. In particolare, può ridurre l'importo o l'intensità dell'aiuto che le sono stati notificati a un livello considerato proporzionale e, pertanto, compatibile con il mercato comune.
- 

<sup>(1)</sup> Quando l'aiuto viene concesso a titolo di un regime di aiuti a finalità regionale esistente, tuttavia, va osservato che lo Stato membro conserva la possibilità di accordarlo fino a un livello corrispondente al massimale di aiuto consentito per un investimento con spese ammissibili pari a 100 milioni di EUR in base alle norme applicabili.