

Relazione speciale

Aiuti di Stato in tempi di crisi

La reazione è stata rapida, ma esistono carenze nel monitoraggio effettuato dalla Commissione e incoerenze nel quadro a sostegno degli obiettivi della politica industriale dell'UE



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - X
Introduzione	01 - 20
Concorrenza e aiuti di Stato nel mercato interno dell'UE	01 - 02
Ruoli e responsabilità nel controllo degli aiuti di Stato	03 - 10
La Commissione emana orientamenti sulle modalità di interpretazione del quadro giuridico degli aiuti di Stato	11 - 12
I primi quadri temporanei di crisi connessi alla pandemia di COVID-19 e all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia	13 - 16
Il quadro temporaneo di crisi e transizione del 2023 relativo al Green Deal europeo e ad altri obiettivi di politica industriale	17 - 20
Estensione e approccio dell'audit	21 - 26
Osservazioni	27 - 109
La Commissione ha adottato rapidamente i quadri temporanei, ma le condizioni per indirizzare gli aiuti di Stato non sono state sempre ben definite	27 - 40
La rapida adozione dei primi due quadri temporanei di crisi da parte della Commissione ha permesso agli Stati membri di agire tempestivamente	27 - 31
Gli aiuti di Stato non si sono concentrati sufficientemente sulle imprese più colpite	32 - 40
L'analisi, da parte della Commissione, dei casi di aiuti di Stato connessi alla crisi è stata rapida, ma spesso basata su informazioni limitate circa le misure adottate dagli Stati membri	41 - 55
Aumento significativo delle decisioni in materia di aiuti di Stato da parte della Commissione dall'insorgere della pandemia di COVID-19	41
La Commissione ha valutato la maggior parte dei regimi di aiuti nazionali notificati nell'ambito dei primi due quadri temporanei di crisi in meno di un mese	42 - 45
Spesso la Commissione non disponeva di dettagli sulle misure attuate dagli Stati membri nell'ambito dei quadri temporanei di crisi, in particolare dei regimi generali ("regimi ombrello")	46 - 50

I controlli degli Stati membri sulla conformità alle norme sugli aiuti di Stato connessi alla crisi sono stati basati in larga misura sulle autocertificazioni dei beneficiari	51 - 55
La Commissione ha ridotto il monitoraggio dei regimi di aiuti di Stato durante le crisi e non ha ancora valutato l'impatto dei quadri temporanei sulla concorrenza	56 - 67
Nonostante l'aumento significativo della spesa per gli aiuti di Stato dal 2020, la Commissione ha ridotto i suoi sforzi per monitorare gli aiuti di Stato	56 - 62
La Commissione non ha ancora valutato l'impatto sulla concorrenza nel mercato interno delle misure adottate nell'ambito dei primi due quadri di crisi	63 - 67
Gli Stati membri hanno concesso aiuti nell'ambito dei quadri temporanei al di sotto degli importi approvati, ma la rendicontazione non è affidabile	68 - 89
I dati mostrano che la spesa per gli aiuti di Stato connessi alla crisi è rimasta significativamente al di sotto degli importi inizialmente approvati	69 - 73
La Commissione non dispone di dati affidabili sul totale degli aiuti di Stato connessi alla crisi concessi dagli Stati membri né di dati per settore economico o dimensione delle imprese	74 - 80
La Commissione e alcuni Stati membri non hanno garantito sufficiente trasparenza circa i beneficiari degli aiuti di Stato	81 - 89
Vi sono incoerenze nei diversi quadri e orientamenti per gli aiuti di Stato che attualmente sostengono il Green Deal europeo e altri obiettivi di politica industriale	90 - 109
Gli aiuti di Stato sono sempre più utilizzati per sostenere il raggiungimento degli obiettivi di politica industriale	90 - 92
L'ulteriore adattamento delle norme sugli aiuti di Stato ha portato a una serie complessa di quadri non sempre coerenti o supportati dall'analisi economica	93 - 98
La Commissione non ha valutato a sufficienza né la necessità né il potenziale impatto del quadro temporaneo di crisi e transizione	99 - 109
Conclusioni e raccomandazioni	110 - 116

Allegati

Allegato I – Quadro giuridico e di orientamento dell'UE in materia di aiuti di Stato

Allegato II – Caratteristiche principali dei quadri temporanei di crisi per gli aiuti di Stato

Allegato III – Confronto tra gli orientamenti sugli aiuti di Stato a sostegno della ripresa e della transizione

Abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione

Calendario

Équipe di audit

Sintesi

I Sia la pandemia di COVID-19 che l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia hanno avuto un grave impatto sull'economia dell'UE, oltre a far emergere l'interdipendenza delle catene globali del valore. Per far fronte alle perturbazioni economiche causate e consentire agli Stati membri di concedere rapidamente aiuti di Stato, la Commissione ha adottato, dal 2020 al 2023, quadri temporanei per gli aiuti di Stato, che hanno stabilito condizioni e requisiti specifici che le misure nazionali di aiuto di Stato connesse alla crisi dovevano soddisfare per essere compatibili con il mercato interno ai sensi del trattato sul funzionamento dell'UE.

II La finalità della presente relazione è contribuire a un controllo più efficace degli aiuti di Stato in caso di crisi future, nonché a un quadro più coerente per gli aiuti di Stato negli anni a venire. La Corte dei conti europea ha valutato l'efficacia con cui la Commissione ha adattato il quadro degli aiuti di Stato dell'UE per affrontare le recenti crisi, valutato e monitorato gli aiuti di Stato collegati alla crisi e valutato il loro impatto sulla concorrenza nel mercato interno. Ha inoltre esaminato la coerenza del quadro degli aiuti di Stato a sostegno del Green Deal europeo e di altri obiettivi di politica industriale.

III Nel complesso, la Corte conclude che, con l'adozione di quadri temporanei per gli aiuti di Stato, la Commissione ha reagito rapidamente alla necessità degli Stati membri di porre rimedio alle perturbazioni economiche seguite all'insorgere della pandemia di COVID-19 e all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e alla guerra in corso tra quest'ultima e l'Ucraina. Tuttavia, la valutazione delle misure di aiuto da parte della Commissione è stata limitata. Deve inoltre ancora superare difficoltà nel monitorare le misure di aiuto di Stato istituite dagli Stati membri e nel valutare il loro impatto sulla concorrenza nel mercato interno.

IV I quadri temporanei di crisi per gli aiuti di Stato hanno permesso agli Stati membri di elaborare rapidamente misure di aiuto di Stato, secondo principi comuni, e di concedere aiuti per importi senza precedenti. Tuttavia, la Commissione non è stata in grado di condurre valutazioni economiche prima dell'adozione dei quadri, per garantire che gli aiuti fossero limitati al minimo necessario. Mentre il quadro temporaneo per la COVID-19 non è stato sufficientemente mirato alle imprese più colpite dalla crisi, a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia la Commissione ha stabilito obiettivi e criteri idonei a garantire che le misure di sostegno fossero effettivamente rivolte alle imprese colpite da quest'ultima crisi. Ciononostante,

la Corte ha riscontrato che le modifiche del quadro adottate dopo REPowerEU potevano far aumentare il rischio di indebite distorsioni del mercato.

V Con l'introduzione dei quadri temporanei di crisi, la Commissione ha semplificato le proprie procedure di valutazione dei casi. Nonostante l'aumento considerevole della spesa per gli aiuti di Stato, da circa 120 miliardi di euro prima della crisi a oltre 320 miliardi di euro nel 2020 e 2021 e a quasi 230 miliardi di euro nel 2022, mancano informazioni sulle misure attuate. La Corte ha inoltre riscontrato debolezze nei meccanismi di controllo degli Stati membri. Nel frattempo, durante le crisi la Commissione ha ridotto il proprio monitoraggio degli aiuti di Stato.

VI La Commissione non ha ancora valutato l'impatto che le misure adottate nell'ambito dei primi quadri di crisi hanno avuto sulla concorrenza nel mercato interno. Si tratta di un'occasione persa per imparare a elaborare misure più mirate in futuro, riducendo al minimo, al contempo, la distorsione della concorrenza.

VII Per le comunicazioni sull'impiego degli aiuti di Stato, la Commissione si basa sui dati forniti dagli Stati membri. Poiché non tutti gli Stati hanno rispettato i loro obblighi giuridici in materia di rendicontazione, la mancanza di dati affidabili ha ostacolato la capacità della Commissione di valutare l'efficacia dei quadri temporanei di crisi e la misura in cui gli aiuti di Stato contribuivano agli obiettivi di politica industriale dell'UE.

VIII La Commissione ha migliorato le norme, in modo da disporre di informazioni migliori e più tempestive sull'esborso di fondi pubblici e per consentire alle imprese di verificare la legittimità degli aiuti concessi ai concorrenti. Tuttavia, la trasparenza in merito ai destinatari degli aiuti di Stato è ancora insufficiente.

IX Gli aiuti di Stato sono sempre più utilizzati per favorire il raggiungimento di obiettivi di politica industriale quali il rafforzamento dell'indipendenza strategica dell'UE e la transizione verso un'economia a zero emissioni nette, ma attualmente esiste un complesso assortimento di quadri per gli aiuti di Stato con regole non sempre coerenti. Inoltre, la Commissione non aveva valutato a sufficienza la necessità o l'impatto potenziale di un nuovo quadro temporaneo di crisi e di transizione per accelerare ulteriormente gli investimenti in settori essenziali per la transizione verso un'economia a zero emissioni nette. Gli approcci differenti seguiti dagli Stati membri per concedere aiuti di Stato possono compromettere l'efficace funzionamento del mercato interno. La Commissione deve affrontare questo rischio.

X Sulla base di queste conclusioni, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- rafforzare la valutazione e il monitoraggio dei regimi di aiuti di Stato;
- valutare l'impatto degli aiuti connessi alla crisi sulla concorrenza;
- aumentare la trasparenza degli aiuti di Stato e migliorare la comunicazione relativa agli stessi;
- migliorare l'analisi della necessità di aiuti di Stato per sostenere gli obiettivi di politica industriale dell'UE e razionalizzare le norme sugli aiuti di Stato di conseguenza.

Introduzione

Concorrenza e aiuti di Stato nel mercato interno dell'UE

01 Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) promuove la concorrenza leale tra le imprese nel mercato interno dell'UE. Un'impresa che riceve un sostegno pubblico sotto forma di aiuto di Stato, come una sovvenzione per la costruzione di un nuovo impianto di produzione, ottiene un vantaggio rispetto ai suoi concorrenti. Pertanto, gli aiuti concessi dagli Stati membri o tramite risorse statali, che potrebbero falsare la concorrenza e incidere sugli scambi all'interno dell'UE favorendo determinate imprese o la produzione di determinati beni, sono vietati, in generale, nell'UE¹.

02 Allo stesso tempo, in circostanze specifiche, l'intervento dello Stato potrebbe essere auspicabile o addirittura necessario. Il TFUE elenca pertanto diversi obiettivi strategici per i quali gli aiuti devono o potrebbero essere considerati compatibili con il mercato interno². Fra gli esempi figurano fornire aiuti per sostenere lo sviluppo delle regioni economicamente svantaggiate dell'UE, ovviare ai danni causati da calamità naturali o eventi eccezionali, porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro o agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura tale da essere contrari agli interessi comuni dell'UE.

Ruoli e responsabilità nel controllo degli aiuti di Stato

03 La gestione degli aiuti di Stato è parte integrante della politica di concorrenza. Affinché sia compatibile con il TFUE, gli Stati membri devono dimostrare la necessità dell'intervento statale. Ad esempio, quando gli aiuti di Stato possono apportare un miglioramento sostanziale che il mercato non è in grado di fornire da solo, gli aiuti devono essere uno strumento d'intervento appropriato per raggiungere l'obiettivo prefissato. Devono inoltre mantenere al minimo la distorsione dei mercati, e gli importi concessi devono essere proporzionati.

¹ Articolo 107 del TFUE.

² Articolo 107, paragrafi 2 e 3, del TFUE.

04 Nell'UE, la Commissione è responsabile, in collaborazione con gli Stati membri, dell'esame permanente degli aiuti di Stato esistenti in tali Stati³. Come regola generale, gli Stati membri devono notificare formalmente alla Commissione qualsiasi progetto di concessione o modifica di aiuti di Stato. La Commissione valuta quindi *ex ante* se l'aiuto proposto è compatibile con il mercato interno. Il processo di notifica si conclude con una decisione formale di approvazione, se l'aiuto è considerato compatibile, oppure con una decisione di avvio di un procedimento, con la quale vengono espressi dubbi. Se l'aiuto è considerato incompatibile, la decisione può sfociare in un divieto. Gli Stati membri non possono attuare una misura di sostegno prima di aver ricevuto l'approvazione della Commissione. La Commissione deve confermare la compatibilità delle misure proposte e quindi la loro legittimità e regolarità.

05 Ai sensi del TFUE, la Commissione deve monitorare gli aiuti di Stato negli Stati membri e adottare misure per identificare i casi di aiuti potenzialmente illegittimi. Ha il potere di avviare indagini e di chiedere a uno Stato membro di recuperare gli aiuti di Stato incompatibili. Tutte le decisioni e le relative valutazioni della Commissione sono soggette a controllo da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea.

06 Gli Stati membri sono responsabili dell'elaborazione di regimi nazionali di aiuti di Stato in linea con le norme dell'UE in materia. Devono garantire che le loro amministrazioni concedano aiuti alle imprese in conformità alle decisioni della Commissione. Devono comunicare ogni anno alla Commissione informazioni relative agli aiuti di Stato erogati⁴. Per rafforzare la rendicontabilità e la trasparenza, in termini di modalità di utilizzo del denaro pubblico, devono anche pubblicare informazioni sui beneficiari degli aiuti e sugli aiuti concessi. Tali informazioni consentono inoltre alle imprese di scoprire se i concorrenti potrebbero aver beneficiato indebitamente di aiuti di Stato.

³ Articolo 108 del TFUE.

⁴ Articoli 5 e 6 del [regolamento \(CE\) n. 794/2004 della Commissione](#).

07 Alcuni aiuti di Stato non devono essere notificati alla Commissione, ad esempio se rientrano in una delle categorie di aiuti che la Commissione ha dichiarato generalmente compatibili con il TFUE ai sensi del regolamento generale di esenzione per categoria⁵. Tra questi rientrano gli aiuti alle regioni svantaggiate o alle piccole e medie imprese (PMI), a determinate condizioni. Gli aiuti che non superano determinate soglie (aiuti *de minimis*⁶) sono esclusi dal controllo sugli aiuti di Stato, in quanto si ritiene o che non incidano sugli scambi tra gli Stati membri o che non falsino/minaccino di falsare la concorrenza.

08 Nel suo [Quadro di valutazione degli aiuti di Stato](#) annuale, la Commissione comunica dati aggregati sulla spesa per gli aiuti di Stato in base ai principali obiettivi della propria politica in materia di aiuti di Stato (cultura, occupazione, tutela dell'ambiente, compreso il risparmio energetico, sviluppo regionale, ricerca e sviluppo, compresa l'innovazione, rimedio a un grave turbamento dell'economia ecc.).

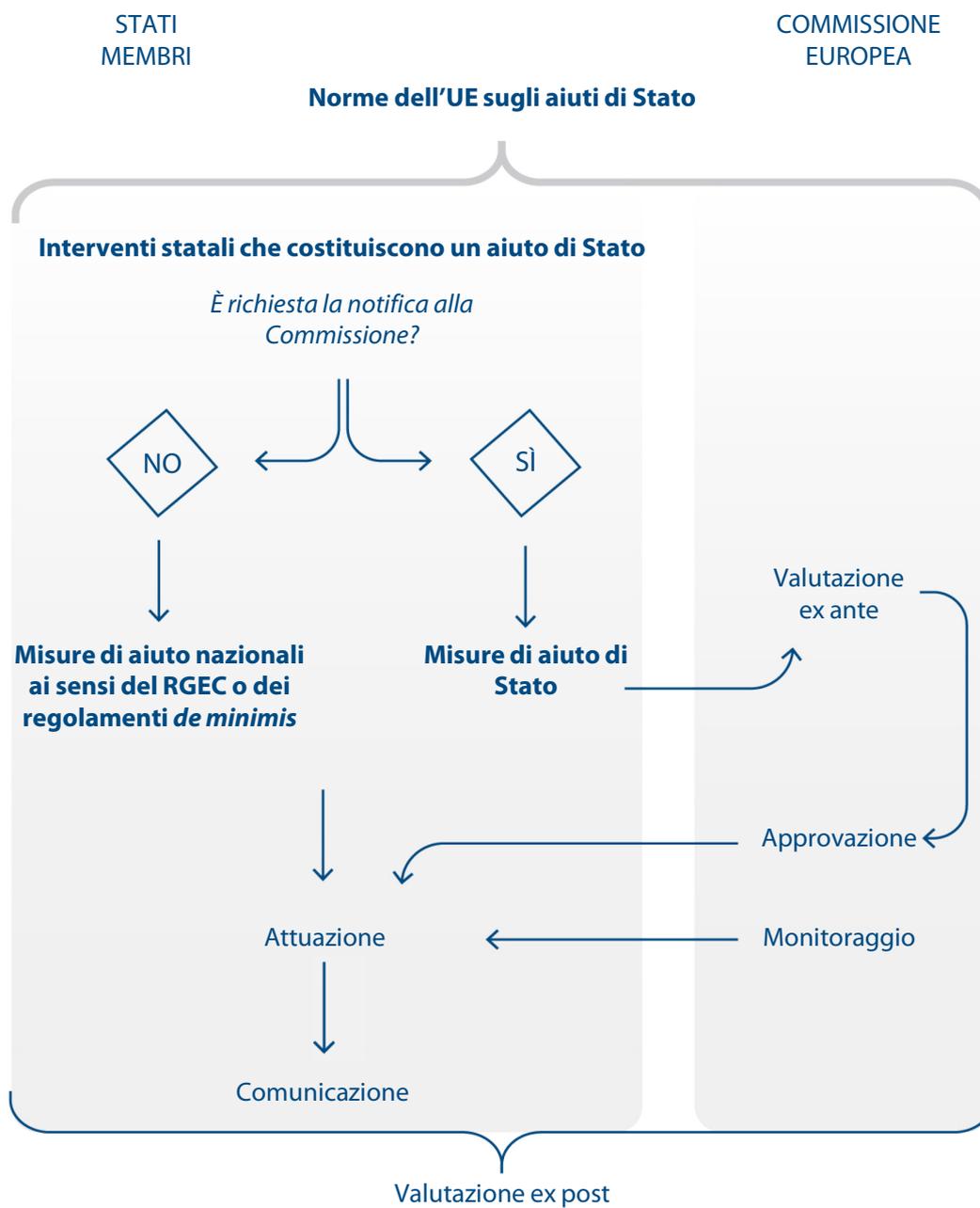
09 Infine, per gli aiuti di Stato al di sopra di una certa soglia, gli Stati membri sono tenuti a condurre valutazioni *ex post* che consentano loro di migliorare la progettazione dei futuri regimi rendendoli meno distorsivi e più efficaci, e aiutino la Commissione ad elaborare norme migliori in materia di aiuti di Stato.

10 I diversi aspetti del controllo degli aiuti di Stato sono illustrati nella [figura 1](#).

⁵ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione.

⁶ Regolamento (UE) 2023/2831 della Commissione.

Figura 1 — Processo di controllo degli aiuti di Stato



Fonte: Corte dei conti europea.

La Commissione emana orientamenti sulle modalità di interpretazione del quadro giuridico degli aiuti di Stato

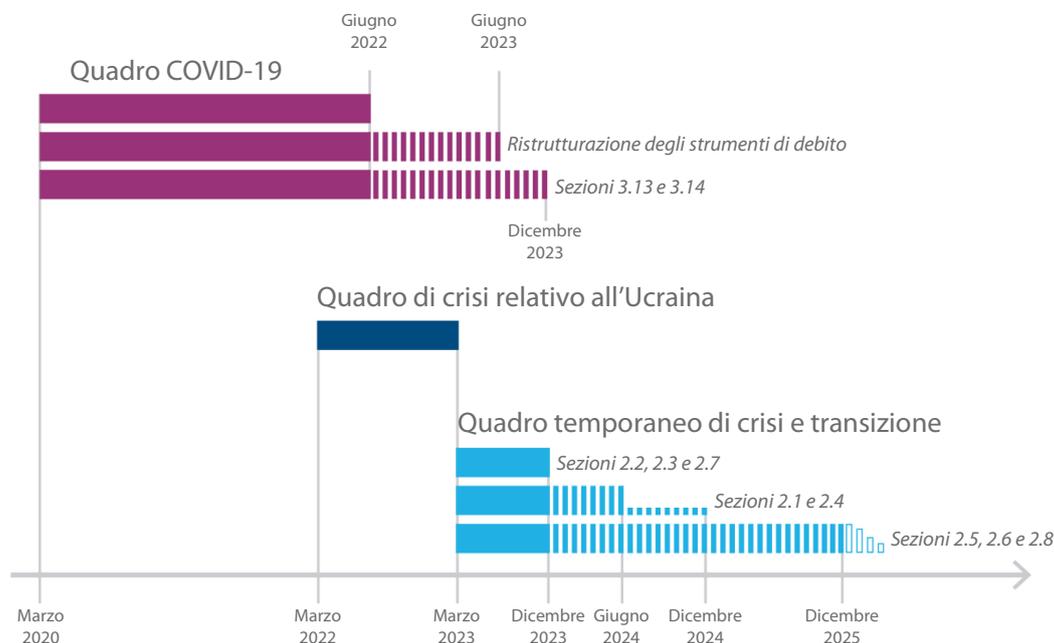
11 Nell'ambito del quadro giuridico stabilito dal TFUE e dal diritto derivato (cfr., ad esempio, il paragrafo **07**), la Commissione dispone di un'ampia discrezionalità nella valutazione delle misure di aiuto di Stato e nell'applicazione delle norme dell'UE sugli aiuti di Stato. Ciò comporta valutazioni sia economiche che sociali. Per esercitare tale discrezionalità, la Commissione può adottare orientamenti e comunicazioni (norme non vincolanti) che definiscono le modalità di valutazione della compatibilità di una misura con le norme sugli aiuti di Stato.

12 La Commissione è vincolata dagli orientamenti e dalle comunicazioni che adotta, purché non si discostino dalle norme del TFUE. Questi orientamenti non sono destinati a modificare il diritto vigente, bensì a ridurre l'onere amministrativo per la Commissione e gli Stati membri, ad accelerare le procedure di approvazione e a rafforzare la certezza del diritto sulle modalità con cui la Commissione interpreta il quadro giuridico. L'*allegato I* fornisce una panoramica del quadro giuridico e degli orientamenti dell'UE in materia di aiuti di Stato.

I primi quadri temporanei di crisi connessi alla pandemia di COVID-19 e all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia

13 Prima nel marzo 2020, all'insorgere della pandemia di COVID-19, poi nel febbraio 2022, in risposta all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, e per sostenere la transizione verso un'economia a zero emissioni nette, la Commissione ha adottato tre quadri temporanei di crisi sugli aiuti di Stato. Si trattava di orientamenti per consentire agli Stati membri di concedere rapidamente tali aiuti e affrontare così le perturbazioni economiche causate da detti eventi (cfr. *figura 2*). L'*allegato II* descrive le caratteristiche principali di tali quadri.

Figura 2 — I quadri temporanei di crisi per il controllo degli aiuti di Stato



Nota: le singole sezioni dei quadri scadono/sono scadute in date diverse.

Fonte: Corte dei conti europea.

14 Il 19 marzo 2020, la Commissione ha adottato il primo **quadro temporaneo**⁷, (il “quadro COVID-19”), riconoscendo che la COVID-19 minacciava di causare una grave recessione nell’intera economia dell’UE. Il quadro ha consentito agli Stati membri di impiegare la piena flessibilità nella concessione di aiuti ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato⁸ e ha integrato le altre opzioni a disposizione degli Stati membri ai sensi del TFUE: essi potevano anche compensare imprese o settori specifici per i danni economici direttamente causati dalla pandemia⁹. Dopo l’adozione, il quadro COVID-19 è stato ampliato e modificato sette volte¹⁰. È rimasto in vigore fino al 30 giugno 2022, con alcune eccezioni applicabili fino alla fine del 2023.

⁷ Comunicazione della Commissione, “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza della COVID-19”, 2020/C 91 I/01.

⁸ Articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE.

⁹ Articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE.

¹⁰ C(2020) 2215 del 3.4.2020, C(2020) 3156 dell’8.5.2020, C(2020) 4509 del 29.6.2020, C(2020) 7127 del 13.10.2020, C(2021) 564 del 28.1.2021, C(2021) 8442 del 18.11.2021 e C/2022/7902 del 28.10.2022.

15 Il 23 marzo 2022 la Commissione ha adottato un **quadro temporaneo di crisi**¹¹ (il “quadro di crisi relativo all’Ucraina”) per consentire agli Stati membri di concedere aiuti di importo limitato alle imprese direttamente colpite dall’invasione russa o dalle sanzioni e controsanzioni, garantire che le imprese disponessero di liquidità sufficiente e compensarle per i costi supplementari dovuti ai prezzi eccezionalmente elevati di gas ed elettricità. Nel luglio 2022 la Commissione ha modificato il quadro di crisi relativo all’Ucraina per ridurre la dipendenza dell’UE dai combustibili fossili russi in linea con il piano REPowerEU, rendendo possibile la concessione di un sostegno temporaneo per le energie rinnovabili, lo stoccaggio dell’energia, il riscaldamento da fonti rinnovabili e la decarbonizzazione dei processi di produzione industriale¹². Dopo una seconda modifica nell’ottobre 2022¹³, il quadro di crisi relativo all’Ucraina è rimasto in vigore fino al 9 marzo 2023.

16 Entrambi i quadri prevedevano condizioni e requisiti specifici che le misure di aiuto di Stato degli Stati membri dovevano soddisfare per essere compatibili con le pertinenti disposizioni del TFUE. Tali requisiti riguardavano, ad esempio, i limiti all’importo degli aiuti che gli Stati membri potevano concedere a singole imprese, le restrizioni al sostegno di imprese già in difficoltà prima delle crisi e le garanzie relative a potenziali aiuti indiretti a favore di istituti di credito o finanziari.

Il quadro temporaneo di crisi e transizione del 2023 relativo al Green Deal europeo e ad altri obiettivi di politica industriale

17 Ai sensi del TFUE, l’UE e gli Stati membri devono garantire le condizioni necessarie per la competitività industriale dell’UE, ad esempio accelerando i cambiamenti strutturali o sfruttando meglio il potenziale industriale dell’UE¹⁴. Sia la pandemia di COVID-19 che la guerra in Ucraina hanno avuto un forte impatto sull’economia dell’UE e fatto emergere l’interdipendenza delle catene globali del valore. Le crisi hanno dimostrato il ruolo essenziale di un mercato interno integrato e ben funzionante a livello globale e hanno messo in luce l’importanza dell’autonomia

¹¹ Comunicazione della Commissione, “Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia a seguito dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina”, 2022/C 131 I/01.

¹² C(2022) 5342 del 20.7.2022.

¹³ C(2022) 7945 del 28.10.2022.

¹⁴ Articolo 173 del TFUE.

strategica dell'UE, che dipende, in molti settori, dalle importazioni da paesi non-UE¹⁵. Le imprese europee competono sui mercati globali contro imprese sostenute dallo Stato di altri paesi, tra cui Cina, Giappone e Stati Uniti. Ad esempio, nel 2022, gli Stati Uniti hanno adottato l'*Inflation Reduction Act* (IRA, normativa sulla riduzione dell'inflazione), un importante pacchetto di sostegno pubblico per gli investimenti nella produzione nazionale di energia, che ha il potenziale di distorcere la concorrenza internazionale¹⁶.

18 Nel febbraio 2022, la Commissione ha modificato le norme sugli aiuti di Stato per l'ambiente e l'energia e ha adottato nuovi orientamenti: la [disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia](#) (CEEAG). Detti orientamenti, intesi riflettere gli obiettivi strategici del [Green Deal europeo](#), consentivano agli Stati membri di sostenere le imprese nella decarbonizzazione dei processi produttivi e nell'adozione di tecnologie maggiormente rispettose dell'ambiente. La Commissione ha inoltre modificato il regolamento generale di esenzione per categoria per facilitare e accelerare il sostegno alle transizioni verde e digitale¹⁷ e ha rafforzato gli orientamenti sugli aiuti di Stato per importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI)¹⁸, poiché si aspetta che questi progetti contribuiscano alla ripresa economica, all'occupazione e alla competitività dell'industria dell'UE. Detti orientamenti sostenevano l'attuazione della strategia industriale europea¹⁹, che mira a rafforzare il mercato interno e l'autonomia strategica dell'UE, nonché ad accelerare le transizioni verde e digitale dell'industria dell'Unione europea. La strategia identifica industrie o settori specifici quali i semiconduttori, le batterie o l'idrogeno come utili al raggiungimento degli obiettivi chiave dell'UE.

¹⁵ Commissione europea, *EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews*, 2022.

¹⁶ Cfr. paragrafo [102](#).

¹⁷ Regolamento (UE) [2023/1315](#) della Commissione.

¹⁸ Comunicazione [2021/C 528/02](#), "Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo".

¹⁹ Comunicazioni della Commissione [COM\(2020\) 102](#), "Una nuova strategia industriale per l'Europa", e [COM\(2021\) 350](#), "Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa".

19 Il 9 marzo 2023, nell'ambito del [piano industriale del Green Deal](#)²⁰ (una strategia per aumentare la capacità produttiva dell'UE per le tecnologie a zero emissioni nette), la Commissione ha adottato un **quadro temporaneo di crisi e transizione**²¹. L'obiettivo era accelerare e semplificare ulteriormente le procedure per l'approvazione degli aiuti di Stato in questi settori, limitando al contempo le distorsioni del mercato interno ed evitando maggiori disparità regionali potenzialmente derivanti dalla capacità finanziaria superiore di alcuni Stati membri rispetto ad altri. Detto quadro ha prolungato alcuni dei tratti salienti del quadro di crisi relativo all'Ucraina (cfr. paragrafo [15](#)), ma ha anche introdotto nuove misure, applicabili fino al 31 dicembre 2025, per accelerare ulteriormente gli investimenti in settori chiave per la transizione verso un'economia a zero emissioni nette (cfr. [riquadro 1](#)).

²⁰ Comunicazione della Commissione [COM\(2023\) 62](#), "Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette".

²¹ Comunicazione [2023/C 101/03](#), "Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina".

Riquadro 1

Accelerazione verso un'economia a zero emissioni nette con il quadro di crisi e transizione

Per sostenere la **transizione verso un'economia a zero emissioni nette**, il quadro di crisi e transizione consente agli Stati membri di:

- accelerare la diffusione delle energie rinnovabili e dello stoccaggio di energia;
- sostenere la decarbonizzazione dei processi di produzione industriale;
- concedere un sostegno agli investimenti per la produzione di dispositivi strategici (batterie, pannelli solari, turbine eoliche, pompe di calore, elettrolizzatori e attrezzature per la cattura e lo stoccaggio del carbonio) e fornire aiuti di Stato per la produzione di componenti chiave e per la produzione e il riciclaggio di pertinenti materie prime critiche.

Gli aiuti non devono superare determinati limiti, ma la Commissione consente livelli di aiuto più elevati e massimali più alti nelle regioni svantaggiate ("zone assistite"). In casi eccezionali, in settori strategici per la transizione, gli Stati membri possono fornire livelli di sostegno più elevati a singole imprese dove esiste un rischio reale che gli investimenti vengano dirottati fuori dall'Europa ("allineamento degli aiuti").

20 Nell'aprile 2024, il presidente dell'Istituto Jacques Delors, Enrico Letta, ha presentato un rapporto richiesto dal Consiglio europeo: *Much more than a market* (Molto più di un mercato). Il rapporto intende contribuire alla riflessione sul futuro del mercato unico con proposte specifiche, evidenziando che il progressivo allentamento degli aiuti di Stato in risposta alle recenti crisi ha contribuito a limitare gli effetti negativi sull'economia reale, ma ha anche prodotto distorsioni della concorrenza. Nel documento si chiede di trovare un equilibrio tra un'applicazione più rigorosa degli aiuti di Stato a livello nazionale, un'espansione progressiva del sostegno finanziario a livello europeo e un approccio più europeo della politica industriale dell'UE, garantendo al contempo che la parità di condizioni non sia compromessa da sussidi dannosi.

Estensione e approccio dell'audit

21 Con il presente audit la Corte valuta l'efficacia con cui la Commissione ha adattato il quadro degli aiuti di Stato dell'UE per affrontare le recenti crisi e favorire una ripresa sostenibile, ha valutato e monitorato gli aiuti di Stato collegati alla crisi e ha valutato il loro impatto sulla concorrenza nel mercato interno. La Corte ha verificato se la Commissione:

- abbia adattato il quadro degli aiuti di Stato in modo efficace per consentire agli Stati membri di rimediare rapidamente all'impatto economico delle crisi e se questo abbia contribuito a un'assegnazione mirata degli aiuti;
- abbia esaminato i casi di aiuti di Stato connessi alla crisi in tempo utile e sulla base di informazioni valide;
- abbia monitorato efficacemente l'attuazione degli aiuti di Stato connessi alla crisi e ne abbia valutato tempestivamente l'impatto;
- abbia ottenuto dagli Stati membri dati attendibili sugli importi degli aiuti di Stato concessi;
- abbia garantito la trasparenza sui destinatari degli aiuti di Stato;
- abbia proposto un quadro coerente di aiuti di Stato a sostegno del Green Deal europeo e di altri obiettivi di politica industriale.

22 Per il presente audit, la Corte:

- ha esaminato i pertinenti quadri temporanei di crisi istituiti dalla Commissione per l'approvazione delle misure nazionali di aiuto di Stato a partire dall'insorgere della pandemia di COVID-19 nel 2020 e dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel 2022;
- ha analizzato un campione di 30 notifiche di aiuti di Stato connessi alla crisi approvate dalla Commissione da marzo 2020 a giugno 2023;
- ha esaminato le informazioni e le risorse a disposizione della Commissione per individuare e monitorare le violazioni delle norme sugli aiuti di Stato connessi alla crisi.

23 Di norma, la Corte ha selezionato il campione di notifiche concentrandosi sulle dotazioni più consistenti per gli aiuti previsti al momento dell'approvazione della Commissione. Gli auditor della Corte si sono inoltre recati in Germania, Francia, Paesi Bassi e Polonia, raccogliendo informazioni su come le amministrazioni nazionali garantissero la conformità degli aiuti di Stato a tali norme e verificando se avessero comunicato alla Commissione informazioni attendibili sulla spesa per detti aiuti. Questi Stati membri sono stati scelti perché hanno erogato importi significativi di aiuti di Stato nell'ambito dei quadri di crisi e dispongono di misure di aiuto di Stato pertinenti nell'ambito della politica industriale dell'UE.

24 Sebbene in passato la Corte abbia svolto attività di audit sugli aiuti di Stato, tali relazioni non si occupano del contesto attuale²² o si riferiscono ad aspetti specifici delle norme sugli aiuti di Stato, come nella politica di coesione e quelle per gli istituti finanziari²³. In considerazione degli importi senza precedenti di aiuti di Stato che la Commissione ha approvato per porre rimedio alle perturbazioni economiche causate dalla COVID-19 e dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, è urgente eseguire un controllo aggiornato ed esaustivo.

25 La Corte ha fatto riferimento all'importanza delle norme sugli aiuti di Stato per il conseguimento degli obiettivi di politica industriale dell'UE già in altre recenti relazioni sulle batterie²⁴ e sull'idrogeno rinnovabile²⁵. Il fatto che molti Stati membri abbiano scelto di utilizzare quantità considerevoli di aiuti di Stato per sostenere la ripresa economica, l'autonomia strategica e la transizione verso un'industria a zero emissioni nette ha rappresentato un'ulteriore sfida per il ruolo di controllo della Commissione.

26 La Corte si aspetta che la presente relazione contribuisca a un controllo più efficace degli aiuti di Stato in caso di crisi future, nonché a un quadro più coerente per gli aiuti di Stato negli anni a venire.

²² Relazione speciale 15/2011.

²³ Relazioni speciali 24/2016 e 21/2020.

²⁴ Relazione speciale 15/2023.

²⁵ Relazione speciale 11/2024.

Osservazioni

La Commissione ha adottato rapidamente i quadri temporanei, ma le condizioni per indirizzare gli aiuti di Stato non sono state sempre ben definite

La rapida adozione dei primi due quadri temporanei di crisi da parte della Commissione ha permesso agli Stati membri di agire tempestivamente

27 In caso di gravi perturbazioni economiche, gli Stati membri devono poter agire tempestivamente per sostenere le loro economie e limitare i danni economici per le imprese. La Corte, pertanto, ha valutato la rapidità con cui la Commissione ha presentato i quadri temporanei di crisi in seguito all'epidemia di COVID-19 e all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, appurando se vi sia stata una consultazione sufficiente con gli Stati membri prima che la Commissione adottasse questi due quadri di crisi.

28 L'11 marzo 2020, l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha dichiarato l'epidemia di COVID-19 una pandemia. Dopo poco, gli Stati membri hanno ordinato la chiusura di molte attività commerciali nel tentativo di contenere l'ulteriore diffusione della COVID-19. Gli Stati membri hanno anche erogato varie forme di assistenza finanziaria per aiutare le imprese a far fronte alle perturbazioni economiche seguite alle chiusure e ai confinamenti. Poiché un numero considerevole di queste misure costituiva un aiuto di Stato, esse hanno dovuto essere approvate singolarmente dalla Commissione ai sensi del TFUE, a meno che non rientrassero tra le esenzioni esistenti (cfr. paragrafo 07).

29 Otto giorni dopo la dichiarazione dell'OMS, la Commissione ha adottato un quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato durante la COVID-19. Il quadro COVID-19 prevedeva una serie di criteri comuni per gli Stati membri ai fini dell'elaborazione delle misure di aiuto di Stato connesse alla COVID e impegnava la Commissione ad accelerare le procedure di approvazione. In tali circostanze, la Commissione non ha potuto condurre una valutazione economica più approfondita riguardo alla necessità degli aiuti. Inoltre, la Commissione ha concluso la consultazione con gli Stati membri sul progetto di quadro in soli 2 giorni, senza avere tempo sufficiente per eseguire un'analisi approfondita. Nei mesi successivi, sono state

necessarie diverse modifiche per tenere il passo con l'evoluzione della pandemia e rispondere alle richieste di maggiore flessibilità da parte degli Stati membri.

30 Il 23 marzo 2022, circa un mese dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, la Commissione ha adottato un quadro temporaneo di crisi per le misure di aiuto di Stato. In questo caso, agli Stati membri sono stati concessi 4 giorni per fornire un feedback sul progetto di quadro di crisi.

31 La Corte ritiene che la rapida adozione di entrambi i quadri temporanei di crisi da parte della Commissione abbia permesso agli Stati membri di agire tempestivamente. Ciò ha fornito un quadro comune per le misure di aiuto nazionali, dato certezza giuridica agli Stati membri e limitato gli oneri amministrativi gravanti su questi ultimi. Tuttavia, la rapidità di tali interventi ha fatto sì che gli Stati membri abbiano avuto un tempo molto limitato per fornire un feedback alla Commissione.

Gli aiuti di Stato non si sono concentrati sufficientemente sulle imprese più colpite

32 La Corte ha anche valutato se la Commissione avesse definito obiettivi e criteri con modalità tali da garantire che le misure di sostegno fossero effettivamente indirizzate alle imprese più colpite dalla pandemia di COVID-19, limitando al contempo indebite distorsioni della concorrenza.

33 Il quadro COVID-19 è stato adottato in riconoscimento del fatto che l'attività economica durante e dopo l'epidemia di COVID-19 doveva essere mantenuta e che le imprese in buona salute economica potevano comunque subire danni significativi, soprattutto se la loro situazione di liquidità si fosse deteriorata a causa della crisi. Gli Stati membri hanno utilizzato principalmente le sezioni del quadro COVID-19 incentrate sul fabbisogno o sulla carenza di liquidità.

34 Tuttavia, le condizioni in base alle quali la Commissione ha considerato le misure di aiuto compatibili con il mercato interno non includevano, in genere, alcun criterio per garantire che l'aiuto ovviasse alle esigenze di liquidità. Inoltre, non è stato richiesto esplicitamente agli Stati membri di dimostrare che i problemi di liquidità delle imprese fossero stati causati dalla pandemia di COVID-19.

35 Un approccio semplificato agli aiuti di Stato può essere giustificato durante una grave crisi. Permette agli Stati membri di fornire celermente aiuti, in particolare nel caso di una situazione di crisi economica improvvisa e generalizzata. Allo stesso tempo, la Corte ha riscontrato che la Commissione non aveva verificato se gli aiuti fossero indirizzati alle imprese più colpite dalla crisi né se talvolta fossero andati oltre l'ovviare a una carenza di liquidità. Nel riquadro 2 sono riportati due esempi di regimi esaminati nell'ambito del campione della Corte.

Riquadro 2

Logica di intervento dei regimi nazionali nell'ambito del quadro COVID-19: Germania e Paesi Bassi.

In **Germania**, i prestiti a basso interesse per le imprese hanno rappresentato una parte sostanziale del sostegno durante la pandemia. Per i regimi di prestito federali, attuati ai sensi delle sezioni 3.1 e 3.3 del quadro temporaneo, le imprese che dichiaravano una carenza di liquidità non erano tenute a dimostrare un legame diretto o indiretto con la pandemia.

Nei **Paesi Bassi** sono state erogate alle imprese sovvenzioni dirette nell'ambito di un regime approvato ai sensi della sezione 3.1 del quadro temporaneo, con l'intento di ovviare alla carenza di liquidità delle imprese. Gli importi degli aiuti si basavano sulla perdita di fatturato e sui costi fissi. Le imprese non erano tenute a dimostrare che la perdita di fatturato fosse causata dalla pandemia di COVID-19 e i costi fissi includevano l'ammortamento delle immobilizzazioni. Sebbene l'inclusione dell'ammortamento nel calcolo possa aiutare le imprese a mantenere il livello degli investimenti, non esiste un legame diretto tra ammortamento ed esigenze di liquidità.

36 La Corte osserva anche che le relazioni pubblicate dalle istituzioni superiori di controllo nazionali di Germania e Francia sui regimi di aiuti nazionali relativi alla COVID-19 suggeriscono che, in alcuni settori, gli aiuti di Stato potrebbero raggiungere gli obiettivi di breve periodo, sebbene non siano necessariamente proporzionali ai danni subiti dalle imprese o alle loro reali necessità, il che indica che gli aiuti di Stato potrebbero essere stati concessi al di là di quanto necessario²⁶.

²⁶ Bundesrechnungshof, [Comunicazione finale al ministero federale dell'Economia e della protezione del clima sull'audit degli aiuti economici straordinari \(aiuti di novembre e dicembre\) per il 2020](#); Cour des comptes, [Prestiti garantiti dallo Stato — Una risposta efficace alla crisi, un seguito necessario](#).

37 Rispetto al quadro COVID-19, gli obiettivi del quadro di crisi relativo all'Ucraina sono stati definiti più chiaramente, ponendo l'accento sulle misure di sostegno alla liquidità. Gli Stati membri potevano concedere aiuti solo alle imprese colpite dalla crisi dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, oppure dovevano determinare l'importo degli aiuti in funzione dell'aumento dei costi del gas naturale e dell'energia elettrica. Tuttavia, per entrambi i quadri temporanei di crisi, la Commissione non ha mai reso pubbliche le motivazioni economiche alla base delle soglie massime di aiuto per impresa, né le modalità con cui sono stati definiti i settori e i sottosettori economici particolarmente colpiti dalla crisi, che potevano ricevere aiuti più elevati.

38 La Commissione ha modificato il quadro di crisi relativo all'Ucraina nel luglio 2022 in linea con REPowerEU, un piano per ridurre la dipendenza dell'UE dai combustibili fossili russi. Il sostegno alle energie rinnovabili e alla decarbonizzazione dei processi di produzione industriale era già possibile in base alla disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia (CEEAG)²⁷, ma, in seguito all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, la Commissione ha ritenuto che occorressero tre semplificazioni principali per accelerare gli investimenti su base temporanea:

- eliminare l'obbligo di effettuare una consultazione pubblica sugli effetti sulla concorrenza e sulla proporzionalità delle misure di sostegno, come solitamente richiesto nell'ambito della CEEAG;
- facilitare il finanziamento pubblico senza procedure di gara competitive, a condizione che venisse rispettata la percentuale massima di aiuti di Stato che poteva essere concessa per beneficiario ("intensità dell'aiuto");
- non applicare più tutti i principi comuni di valutazione definiti nel pacchetto di modernizzazione degli aiuti di Stato²⁸; in particolare, la Commissione non avrebbe valutato i potenziali effetti negativi sulla concorrenza né avrebbe effettuato una "valutazione comparata" per verificare che gli effetti negativi di tali misure potessero essere compensati da effetti positivi, come richiesto dalla CEEAG.

²⁷ Comunicazione [2022/C 80/01](#), "Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022".

²⁸ Comunicazione della Commissione [COM\(2012\) 0209](#), "Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE"; Documento di lavoro dei servizi della Commissione [SWD\(2020\)0257](#), "Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance", pag. 20.

39 In base alla CEEAG, gli Stati membri dovevano dimostrare che l'aiuto era necessario e che un progetto (o il progetto di riferimento per i regimi) non sarebbe stato realizzato senza tale aiuto. In seguito alla modifica del quadro di crisi relativo all'Ucraina, la Commissione ha ritenuto, in generale, che gli aiuti avessero un effetto di incentivazione (in altre parole, che i beneficiari non avrebbero effettuato gli investimenti senza gli aiuti). Tale constatazione, tuttavia, non è stata supportata da un'analisi economica.

40 Per quanto riguarda il quadro di crisi relativo all'Ucraina, la Corte ritiene che la Commissione abbia inizialmente stabilito obiettivi e criteri adeguati a garantire che le misure di sostegno fossero effettivamente mirate alle imprese colpite dalla crisi. Le successive modifiche adottate dopo REPowerEU hanno comportato un'ulteriore semplificazione, rimuovendo alcune disposizioni che tutelavano contro il rischio di distorsioni del mercato. Ha altresì riscontrato che la Commissione non aveva condotto valutazioni economiche prima dell'adozione dei quadri al fine di garantire che gli aiuti fossero limitati al minimo necessario e che il quadro COVID-19 non era sufficientemente indirizzato alle imprese più colpite dalla crisi.

L'analisi, da parte della Commissione, dei casi di aiuti di Stato connessi alla crisi è stata rapida, ma spesso basata su informazioni limitate circa le misure adottate dagli Stati membri

Aumento significativo delle decisioni in materia di aiuti di Stato da parte della Commissione dall'insorgere della pandemia di COVID-19

41 Durante la pandemia di COVID-19 nel 2020 e 2021, il numero di decisioni sugli aiuti di Stato adottate dalla Commissione è quasi quadruplicato rispetto ai livelli pre-2020 (da circa 250 a 950 ogni anno). L'aumento è stato dovuto principalmente alle decisioni adottate nell'ambito del quadro COVID-19 (circa 600 ogni anno). Nel 2022, il numero totale di decisioni in materia di aiuti di Stato è sceso a circa 800, di cui quasi la metà adottata nell'ambito del quadro COVID-19 o nell'ambito del quadro di crisi relativo all'Ucraina. Nel 2023, il numero di decisioni è sceso a meno di 600, un terzo delle quali connesso al quadro di crisi relativo all'Ucraina o al quadro di crisi e transizione (cfr. [figura 3](#)).

Figura 3 — Numero di decisioni sugli aiuti di Stato all'anno, 2014-2023

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

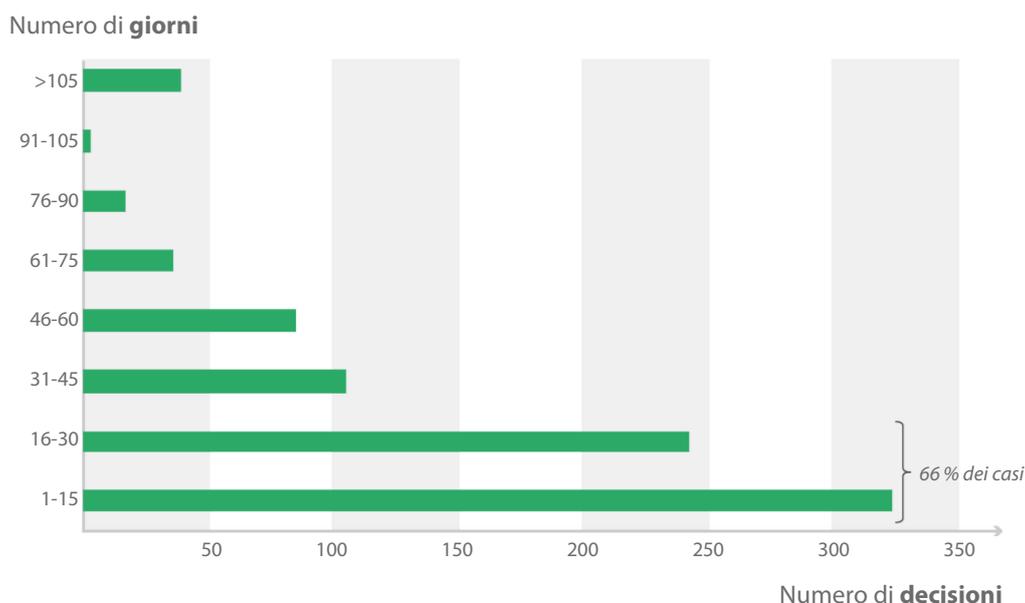
La Commissione ha valutato la maggior parte dei regimi di aiuti nazionali notificati nell'ambito dei primi due quadri temporanei di crisi in meno di un mese

42 Gli Stati membri dovevano notificare alla Commissione tutte le misure di aiuto di Stato che intendevano adottare nell'ambito dei quadri di crisi e fornire documenti giustificativi, come i progetti di normative nazionali a disciplina delle misure previste. In generale, la Commissione ha 2 mesi di tempo per adottare una decisione dopo la notifica completa di una misura²⁹. Date le circostanze, la Commissione ha dovuto valutare e approvare queste misure il più rapidamente possibile, evitando al contempo indebite distorsioni della concorrenza. La Corte ha esaminato la rapidità con cui la Commissione ha condotto dette valutazioni.

²⁹ Articolo 4, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio.

43 La Commissione ha approvato 693 misure nell'ambito del quadro COVID-19 e 157 nell'ambito del quadro di crisi relativo all'Ucraina. Il numero di decisioni non comprende le modifiche successive a tali misure. Nel 66 % dei casi è trascorso meno di un mese tra il primo contatto degli Stati membri con la Commissione ("pre-notifica") e la decisione finale della Commissione dopo la notifica formale (cfr. *figura 4*). Ciò è in contrasto con la media di 2,5 mesi per le valutazioni delle misure di aiuto legate alla pandemia di COVID approvate al di fuori del quadro temporaneo. Poiché il quadro di crisi e transizione è stato adottato solo nel marzo 2023 e le procedure di valutazione erano in corso, la Corte non ha valutato la durata delle procedure di valutazione della Commissione per le decisioni prese nell'ambito di detto quadro.

Figura 4 – Durata della valutazione della Commissione nell'ambito del quadro temporaneo COVID-19 e del quadro di crisi relativo all'Ucraina



Nota: inclusa la pre-notifica, escluse le decisioni di modifica.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

44 La Corte ha riscontrato, inoltre, che solo poche decisioni della Commissione per l'approvazione degli aiuti di Stato sono state impugnate presso i tribunali dell'UE, che nella maggior parte dei casi le hanno confermate. Ad esempio, nel settore dell'aviazione, particolarmente colpito dalle restrizioni legate alla COVID-19, i concorrenti hanno impugnato le decisioni della Commissione adottate ai sensi sia del TFUE che del quadro COVID-19, sostenendo che la Commissione non aveva valutato correttamente i casi sotto tutti gli aspetti pertinenti o non aveva fornito motivazioni. Alla fine di giugno 2024, la Corte ha riscontrato che il Tribunale e la Corte di giustizia

dell'Unione europea avevano pronunciato sentenze sugli aiuti di Stato connessi alla COVID-19 concessi a compagnie aeree in 26 cause. Il Tribunale ha annullato le decisioni della Commissione in 10 cause, mentre nelle altre 16 le decisioni della Commissione sono state confermate. La Corte di giustizia ha respinto ulteriori ricorsi in sei di queste cause.

45 La Corte ritiene pertanto che, dopo l'adozione dei primi due quadri temporanei di crisi, la Commissione sia riuscita a ridurre significativamente la durata della procedura di valutazione. Le decisioni di approvazione degli aiuti di Stato sono state per lo più confermate dai tribunali dell'UE.

Spesso la Commissione non disponeva di dettagli sulle misure attuate dagli Stati membri nell'ambito dei quadri temporanei di crisi, in particolare dei regimi generali ("regimi ombrello")

46 In base ai quadri temporanei di crisi, gli Stati membri dovevano dimostrare che le misure di aiuto di Stato erano necessarie, appropriate e proporzionate per porre rimedio a un grave turbamento dell'economia dello Stato membro e che tutte le condizioni dei quadri erano rispettate³⁰. La Corte ha pertanto verificato se, nel valutare i regimi nazionali notificati e le altre norme applicabili in materia di aiuti di Stato, la Commissione avesse controllato la conformità delle misure ai criteri stabiliti dai predetti quadri.

47 Dall'analisi di un campione di 30 notifiche di aiuti di Stato connessi alla crisi approvati dalla Commissione, è emerso che quest'ultima, nella propria valutazione, si è limitata ad appurare che dette misure rispettassero i quadri, o che gli Stati membri si impegnassero a rispettare i quadri. La Commissione non ha però esaminato i dettagli di ciascun regime notificato, neanche le condizioni nazionali per la concessione degli aiuti. Per di più, non ha valutato se l'aiuto potesse essere fornito con mezzi meno distortivi o se gli Stati membri avessero già adottato altre misure generali o misure di aiuto di Stato rispondenti al fabbisogno di liquidità delle imprese. Poiché l'evoluzione delle crisi non era chiara e il sostegno dello Stato era necessario in tempi rapidi, gli Stati membri spesso non sono stati in grado di fornire informazioni chiare sulle dotazioni finanziarie e hanno inviato cifre più o meno arbitrarie. Ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato, la Commissione deve però essere in grado di esaminare gli effetti di un regime sulla concorrenza, il che comporta valutare le dotazioni finanziarie notificate

³⁰ Cfr. quadro temporaneo COVID-19, paragrafo 19; quadro di crisi relativo all'Ucraina, punto 51, e quadro di crisi e transizione, paragrafo 57.

dagli Stati membri. Nel corso delle crisi, la valutazione della Commissione non ha riguardato l'importo complessivo degli aiuti notificati.

48 In questo contesto, la Corte ha osservato che singoli Stati membri hanno notificato “regimi ombrello” alla Commissione. Questi consistevano in diverse misure di risposta alla crisi e spesso in diversi strumenti di aiuto come sovvenzioni, prestiti o vari tipi di sgravi fiscali. Dette misure e detti strumenti dovevano rispettare il quadro temporaneo, ma le condizioni nazionali per concedere gli aiuti non erano note. L'approvazione ha permesso agli Stati membri di adottare molte misure di aiuto diverse senza ulteriori notifiche alla Commissione, riducendo così in modo significativo gli oneri amministrativi. La Commissione ha approvato detti regimi nell'ambito di tutti i quadri, a condizione che gli Stati membri si impegnassero a rispettare tutti i criteri.

49 La Germania è uno dei molti Stati membri che hanno notificato alla Commissione “regimi ombrello” nell'ambito del quadro COVID-19, facendone ampio uso. Il contenuto dei regimi generali federali tedeschi è stato copiato essenzialmente dal quadro COVID-19, senza ulteriori dettagli sulle diverse misure di sostegno. Queste dovevano ancora essere elaborate e adottate ai livelli amministrativi nazionali competenti. Un esempio di questi regimi in Germania è riportato nel [riquadro 3](#).

Riquadro 3

L'utilizzo dei regimi generali (“regimi ombrello”): un esempio dalla Germania

In Germania, nell'ambito del quadro federale “Aiuti di importo modesto 2020” (caso della Commissione n. SA.56790, compresi i regimi successivi), le autorità nazionali e regionali hanno adottato 231 diverse misure di sostegno legate alla COVID-19. Dette misure comprendevano diversi strumenti di aiuto, come sovvenzioni o prestiti agevolati, concessi a condizioni specifiche e comportanti una spesa nominale per gli aiuti di Stato di oltre 90 miliardi di euro.

Queste misure di sostegno alla base del regime generale non sono state valutate dalla Commissione né sottoposte alla sua approvazione e sono state attuate in base alla decisione della Commissione che ha approvato il regime generale.

50 Nel valutare le notifiche dei regimi generali, la Commissione disponeva solo di informazioni molto limitate sulla natura e sull'entità delle misure di sostegno specifiche che gli Stati membri stavano adottando e attuando nell'ambito di tali regimi. La Commissione ha fatto essenzialmente affidamento sul fatto che gli Stati membri rispettassero le condizioni dei regimi notificati, che la Commissione aveva giudicato conformi ai quadri temporanei, senza disporre di ulteriori informazioni sui meccanismi di finanziamento che alla fine sono stati messi in atto. Sebbene il numero esatto di regimi generali approvati non sia disponibile, la Corte stima che i regimi che comprendono più di uno strumento di aiuto rappresentino oltre un terzo dell'importo totale degli aiuti collegati alla COVID-19 approvati dalla Commissione. È probabile che la cifra sia più elevata, poiché esistono anche regimi che comprendono un unico strumento di aiuto e che sono costituiti da numerose misure sottostanti. Secondo la Corte, l'uso di regimi generali da parte degli Stati membri costituisce un rischio particolare per il monitoraggio degli aiuti di Stato da parte della Commissione.

I controlli degli Stati membri sulla conformità alle norme sugli aiuti di Stato connessi alla crisi sono stati basati in larga misura sulle autocertificazioni dei beneficiari

51 Ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 1, del TFUE, la Commissione, insieme agli Stati membri, deve tenere costantemente sotto controllo i regimi di aiuto esistenti in tali Stati. I quadri temporanei di crisi fissavano importi massimi di aiuto per ciascuna impresa e contenevano norme sul cumulo talvolta complesse se le imprese ricevevano aiuti nell'ambito della stessa sezione o di sezioni diverse del quadro temporaneo. Il ruolo degli Stati membri, e quello delle rispettive autorità, in materia di aiuti di Stato è garantire il rispetto delle norme e sostenere la Commissione nei suoi compiti. Per i quattro Stati membri in cui gli auditor della Corte si sono recati nel corso del presente audit, è stato valutato se le autorità competenti degli Stati membri avessero messo in atto strumenti di controllo della conformità e se questi fossero efficaci.

52 Mentre nei Paesi Bassi gli aiuti di crisi sono per lo più gestiti a livello centrale, negli Stati membri più grandi molte autorità sono coinvolte in tale gestione. Tuttavia, dei quattro Stati membri in cui gli auditor si sono recati durante l'audit, solo la Polonia disponeva di un registro centrale degli aiuti di Stato. Tutte le autorità competenti dovevano caricare i dati relativi agli aiuti di Stato entro sette giorni dalla concessione degli stessi e le altre autorità potevano utilizzare tali dati per i controlli. Tale registro non è obbligatorio nell'UE, ma gli Stati membri possono istituire uno su base volontaria. Entro il 1° gennaio 2026, gli Stati membri devono assicurarsi che almeno le informazioni sugli aiuti *de minimis* concessi siano inserite in un registro centrale a

livello nazionale o dell'UE per monitorare il rispetto dei massimali di tali aiuti³¹. In assenza di un registro centrale, e per confermare il rispetto delle norme sul cumulo al momento della concessione degli aiuti, le autorità di Germania, Francia e Paesi Bassi si sono basate in larga misura sulle autocertificazioni delle imprese.

53 Nel 2020 sono stati resi disponibili altri aiuti attraverso il Fondo di garanzia paneuropeo (FGPE) da 25 miliardi di euro, istituito dal Gruppo BEI in risposta alla pandemia di COVID-19 e sostenuto da 22 Stati membri. Gli aiuti del FGPE potevano essere aggiunti ad altre misure di aiuto attuate dagli Stati membri, a condizione che, per alcune misure, l'importo complessivo dei prestiti non superasse i massimali stabiliti dal quadro COVID-19. Tuttavia, solo le autorità nazionali competenti in Polonia disponevano di informazioni sui beneficiari finali del FGPE, poiché un regime complementare era in fase di attuazione a livello nazionale. Negli altri Stati membri in cui gli auditor della Corte si sono recati, le autorità competenti non disponevano di tali informazioni. Sussiste quindi il rischio che gli aiuti concessi attraverso il FGPE non siano stati presi in considerazione nell'applicazione delle norme sul cumulo.

54 In base al quadro COVID-19, non potevano essere concessi aiuti alle imprese che si trovavano in difficoltà già prima della pandemia, ossia al 31 dicembre 2019, anche se erano previste eccezioni per le micro e le piccole imprese. Per verificare il rispetto di questo requisito, gli Stati membri visitati si sono generalmente affidati alle autocertificazioni delle imprese.

55 La Corte ritiene che gli Stati membri non abbiano sempre messo in atto meccanismi di controllo efficaci e che spesso si siano affidati alle autocertificazioni dei beneficiari per garantire che gli aiuti di Stato fossero concessi in linea con le condizioni dei quadri temporanei e con le decisioni della Commissione che autorizzano le misure. Negli Stati membri in cui le autorità coinvolte nella concessione degli aiuti sono numerose e non esiste un registro centrale per gli aiuti di Stato, è stato complicato per le autorità nazionali effettuare controlli incrociati riguardo alle norme sul cumulo.

³¹ Articolo 6 del regolamento (UE) [2023/2831](#) della Commissione.

La Commissione ha ridotto il monitoraggio dei regimi di aiuti di Stato durante le crisi e non ha ancora valutato l'impatto dei quadri temporanei sulla concorrenza

Nonostante l'aumento significativo della spesa per gli aiuti di Stato dal 2020, la Commissione ha ridotto i suoi sforzi per monitorare gli aiuti di Stato

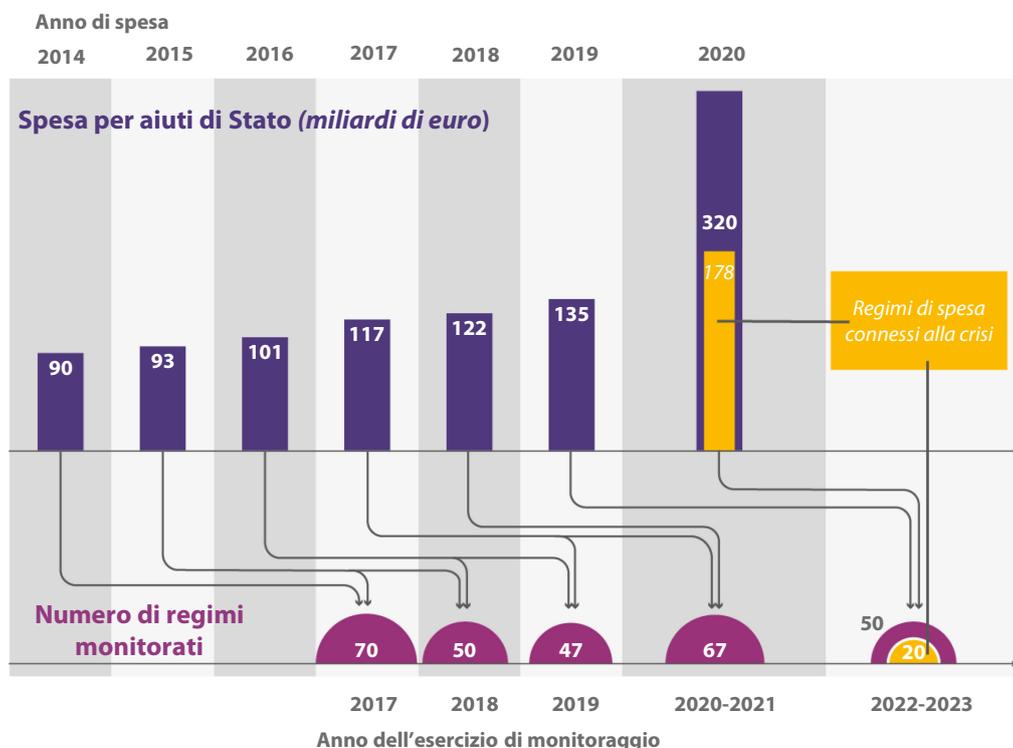
56 Nell'ambito del suo ruolo di vigilanza, la Commissione deve verificare se gli Stati membri rispettino le sue decisioni in materia di aiuti di Stato, comprese le dotazioni finanziarie notificate, e le norme generali sugli aiuti di Stato (come il regolamento generale di esenzione per categoria). La Commissione esegue pertanto un esercizio di monitoraggio periodico³² sulla base di informazioni disponibili al pubblico, di informazioni ricevute dagli operatori di mercato sulle modalità di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato da parte degli Stati membri e di esami approfonditi mirati riguardo a una serie di regimi di aiuto. Finora, la Commissione ha selezionato tali regimi utilizzando un approccio basato sul rischio. La Corte ha analizzato in che modo il monitoraggio della Commissione sia cambiato nel tempo e se i risultati siano stati adeguati e disponibili in tempo utile per informare la Commissione sull'efficacia dei quadri temporanei.

57 Dal 2020, la Commissione ha continuato a raccogliere informazioni generali sull'attuazione degli aiuti di Stato. Tuttavia, il suo esercizio di monitoraggio non era inteso o destinato a individuare gli aiuti non notificati, ma a verificare piuttosto la corretta attuazione dei regimi di aiuto. A parte la possibilità per le parti interessate di presentare denuncia contro presunti aiuti illegittimi, la Commissione non dispone attualmente di un approccio strutturato per rilevare i casi di aiuti non notificati.

58 Prima del 2020, la Commissione aveva selezionato tra i 50 e i 70 regimi di aiuto all'anno per un esame approfondito. A causa dell'aumento del carico di lavoro relativo alla valutazione delle misure notificate (cfr. paragrafo 41), nel 2020 la Commissione ha deciso di condurre, temporaneamente per la durata delle crisi, un monitoraggio approfondito solo una volta ogni 2 anni (cfr. figura 5). Nel 2024, la Commissione ha deciso di tornare al monitoraggio annuale.

³² SWD(2020) 0257, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, "Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance", pag. 37.

Figura 5 — Spesa annuale per gli aiuti di Stato, 2014-2020, e numero di regimi monitorati, 2017-2023



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

59 Questo cambiamento ha avuto diverse conseguenze.

- Ha comportato un maggiore sfasamento temporale (ovvero un anno in più) tra la data dell'esercizio di monitoraggio e il periodo preso in esame, riducendo in tal modo fin dall'inizio l'utilità delle informazioni di monitoraggio per la Commissione.
- Poiché nel 2021 e nel 2023 è stato controllato un numero di regimi simile a quello del periodo precedente la crisi (tra 50 e 70), il monitoraggio della Commissione si è attestato all'incirca sulla metà del livello pre-crisi, nonostante il fatto che da allora si sia registrato un aumento considerevole del numero di regimi e aiuti nazionali notificati.

- Gli aiuti notificati e concessi nell'ambito del quadro COVID-19 nel 2020 sono stati oggetto di monitoraggio solo nel 2023, ma il monitoraggio ha riguardato anche gli aiuti pre-crisi concessi nel 2019. In altre parole, gli esercizi di monitoraggio della Commissione hanno riguardato solo una parte degli aiuti notificati e concessi nell'ambito del quadro COVID-19 e nessun aiuto notificato nell'ambito del quadro di crisi relativo all'Ucraina. Ancora una volta, ciò riduce le informazioni che la Commissione può ottenere dal monitoraggio condotto.

60 Esaminando l'esercizio di monitoraggio del 2022-2023, gli auditor della Corte hanno rilevato che la valutazione dei rischi effettuata dalla Commissione non era adeguatamente documentata. Detta valutazione non ha permesso alla Corte di concludere che tutti i rischi potenziali fossero stati sistematicamente identificati, valutati e messi in ordine di priorità.

61 Per ogni regime selezionato sottoposto a esame approfondito, la Commissione ha valutato la conformità delle basi giuridiche nazionali per la concessione dell'aiuto alla sua decisione di approvazione del regime o, se del caso, al quadro COVID-19. Ha inoltre controllato un piccolo campione di singoli aiuti concessi. Sebbene questi controlli siano stati esaustivi e ben documentati, le dimensioni ridotte del campione (da 8 a 10 aiuti concessi per ciascun regime selezionato) non hanno permesso alla Commissione di trarre conclusioni sulla conformità dell'attuazione complessiva dei regimi alle norme sugli aiuti di Stato. La Commissione non ha effettuato ulteriori verifiche nemmeno nei casi in cui le autorità concedenti gli aiuti si erano basate sulle autocertificazioni delle imprese senza effettuare ulteriori controlli per confermare che rispettassero le norme sul cumulo o che non si trovassero in difficoltà prima della crisi; essa ha invece esortato gli Stati membri a istituire un meccanismo di verifica delle informazioni contenute nelle autocertificazioni.

62 La Corte ritiene che il modo in cui la Commissione ha raccolto e analizzato le informazioni generali sugli aiuti di Stato non sia stato incentrato sufficientemente sull'individuazione degli aiuti di Stato che non erano stati notificati. La valutazione dei rischi condotta dalla Commissione non ha permesso alla Corte di concludere che tutti i rischi potenziali fossero stati sistematicamente identificati, valutati e messi in ordine di priorità. Le modifiche apportate nel 2020 al monitoraggio periodico degli aiuti di Stato da parte della Commissione hanno comportato una copertura più limitata dei regimi nazionali e un maggiore sfasamento temporale. Finora, è stato coperto solo il primo anno del quadro COVID-19.

La Commissione non ha ancora valutato l'impatto sulla concorrenza nel mercato interno delle misure adottate nell'ambito dei primi due quadri di crisi

63 Le valutazioni condotte ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato forniscono prove sia dell'impatto diretto dell'aiuto sui beneficiari sia degli effetti indiretti, ad esempio se l'aiuto fosse proporzionato o se eventuali distorsioni potenzialmente causate nel mercato interno fossero ridotte al minimo. I risultati di tali valutazioni dovrebbero essere presi in considerazione all'atto della definizione di nuovi quadri o regimi di aiuti di Stato. La Corte ha pertanto verificato se la Commissione avesse adottato le misure necessarie a garantire la valutazione dell'impatto dei primi due quadri di crisi sulla concorrenza nel mercato interno.

64 Le valutazioni da parte degli Stati membri sono obbligatorie per una serie di regimi di aiuto, compresi quelli che rientrano nel regolamento generale di esenzione per categoria, quando la dotazione annuale per il regime di aiuto supera i 150 milioni di euro, nonché nell'ambito di vari orientamenti sugli aiuti di Stato, come la disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia, o la disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione. Gli Stati membri interessati di solito elaborano un piano di valutazione da sottoporre all'approvazione della Commissione, tenendo conto della metodologia comune per la valutazione degli aiuti di Stato. Tuttavia, data la necessità di un'adozione urgente, i quadri temporanei di crisi non hanno incluso disposizioni relative alla valutazione.

65 Tre dei quattro Stati membri in cui gli auditor si sono recati si sono adoperati per esaminare l'impatto degli aiuti di Stato collegati alla crisi. In Germania e nei Paesi Bassi, i ministeri competenti stavano pianificando l'esecuzione di valutazioni dei programmi di aiuto nel 2024 e 2025.

66 A giugno 2024, la Commissione aveva condotto uno studio sull'impatto degli aiuti di Stato connessi alla COVID-19 sul fatturato e sulla probabilità di fallimento delle imprese. Detto studio conclude che tali aiuti hanno svolto un ruolo significativo nell'aiutare le imprese nel corso della crisi³³. Tuttavia, lo studio non ha riguardato gli effetti degli aiuti sulla concorrenza, ad esempio in settori con un rischio di distorsione potenzialmente più alto. Poiché mancavano dati attendibili dagli Stati membri, lo studio si è limitato alla Spagna, all'Italia e alla Polonia, escludendo così gli Stati membri

³³ *Study on the effectiveness of COVID-Aid on firms.*

con la spesa più elevata per gli aiuti di Stato. La Commissione non ha ancora programmato una valutazione dell'impatto del quadro di crisi relativo all'Ucraina.

67 La Corte ritiene che la mancanza di una valutazione *ex post* per i primi due quadri temporanei di crisi sia un'occasione persa per imparare a concepire misure più mirate in futuro, riducendo al minimo le distorsioni della concorrenza.

Gli Stati membri hanno concesso aiuti nell'ambito dei quadri temporanei al di sotto degli importi approvati, ma la rendicontazione non è affidabile

68 Per fornire dati tempestivi, completi ed esatti, la Commissione si affida agli Stati membri. Questi ultimi devono quindi disporre di sistemi per raccogliere le informazioni pertinenti presso le autorità che concedono gli aiuti di Stato. La Corte ha pertanto verificato se gli Stati membri avessero comunicato tali dati alla Commissione e se quest'ultima li avesse utilizzati per il proprio monitoraggio e la propria rendicontazione. La Corte ha altresì valutato se la Commissione avesse assicurato sufficiente trasparenza sugli aiuti di Stato connessi alla crisi e quanto efficacemente avesse vigilato sul rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi di trasparenza per quanto riguarda la comunicazione degli aiuti di Stato.

I dati mostrano che la spesa per gli aiuti di Stato connessi alla crisi è rimasta significativamente al di sotto degli importi inizialmente approvati

69 Secondo la Commissione, gli Stati membri hanno notificato misure di aiuto di Stato per la COVID-19 per un importo pari a 3 050 miliardi di euro, di cui 2 860 miliardi di euro relativi a misure nell'ambito del quadro temporaneo COVID-19. Tuttavia, questi erano solo i valori nominali e non erano equivalenti al vantaggio potenziale trasferito alle imprese (l'"elemento di aiuto"), che dipende dal tipo di strumento di aiuto. Ad esempio, il vantaggio è notevolmente inferiore per gli strumenti rimborsabili, come i prestiti, rispetto alle sovvenzioni.

70 Gli Stati membri hanno comunicato spese per aiuti di Stato per i regimi COVID-19 notevolmente inferiori alle dotazioni per gli aiuti di Stato che avevano notificato alla Commissione, ammontanti a circa 1 100 miliardi di euro in importi nominali, corrispondenti a un elemento di aiuto di 472 miliardi di euro. Per le misure prese in seguito all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, la situazione era simile alla fine del 2022, quando gli Stati membri avevano comunicato oltre 66 miliardi di euro di spesa in importi nominali, ossia circa il 10 % delle dotazioni notificate (cfr. [tabella 1](#)).

Tabella 1 – Dotazioni finanziarie notificate e spese nell'ambito dei quadri temporanei (alla fine del 2022)

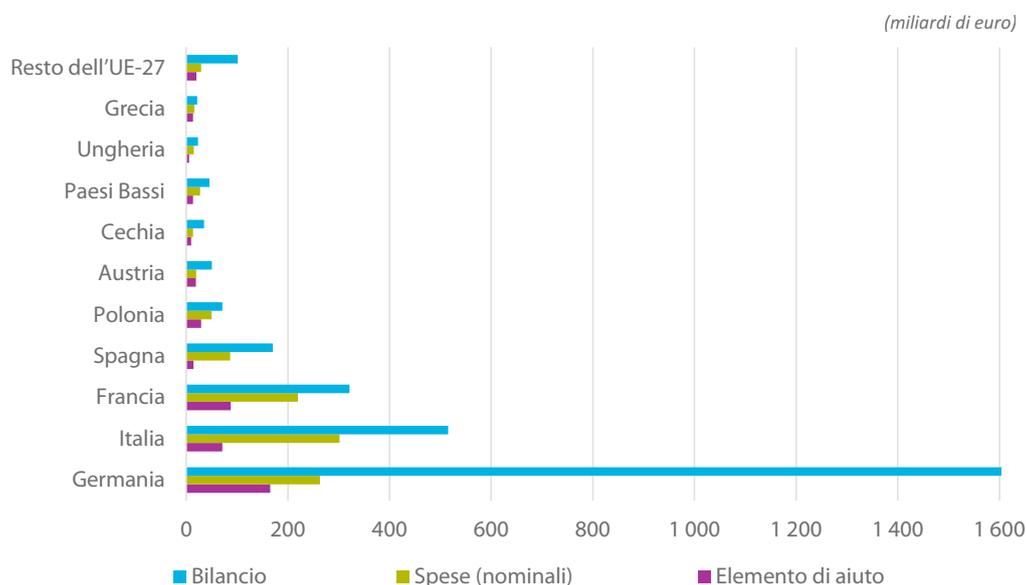
(miliardi di euro)

	Dotazioni notificate	Spese (importi nominali)	Elemento di aiuto
COVID-19	3 049	1 097	472
Crisi in Ucraina	679	66	39

Fonte: quadro di valutazione degli aiuti di Stato 2023.

71 Sono emerse, tuttavia, differenze considerevoli negli importi complessivi notificati dagli Stati membri. Ad esempio, nell'ambito del quadro COVID-19, la Germania aveva notificato misure di crisi che rappresentavano oltre la metà della dotazione complessiva notificata da tutti gli Stati membri dell'UE 27. Tuttavia, alla fine del 2022, la spesa nominale dichiarata dalla Germania era pari a circa il 15 % delle dotazioni notificate inizialmente, come illustrato nella [figura 6](#).

Figura 6 – COVID-19: spesa rispetto alle dotazioni notificate alla fine del 2022

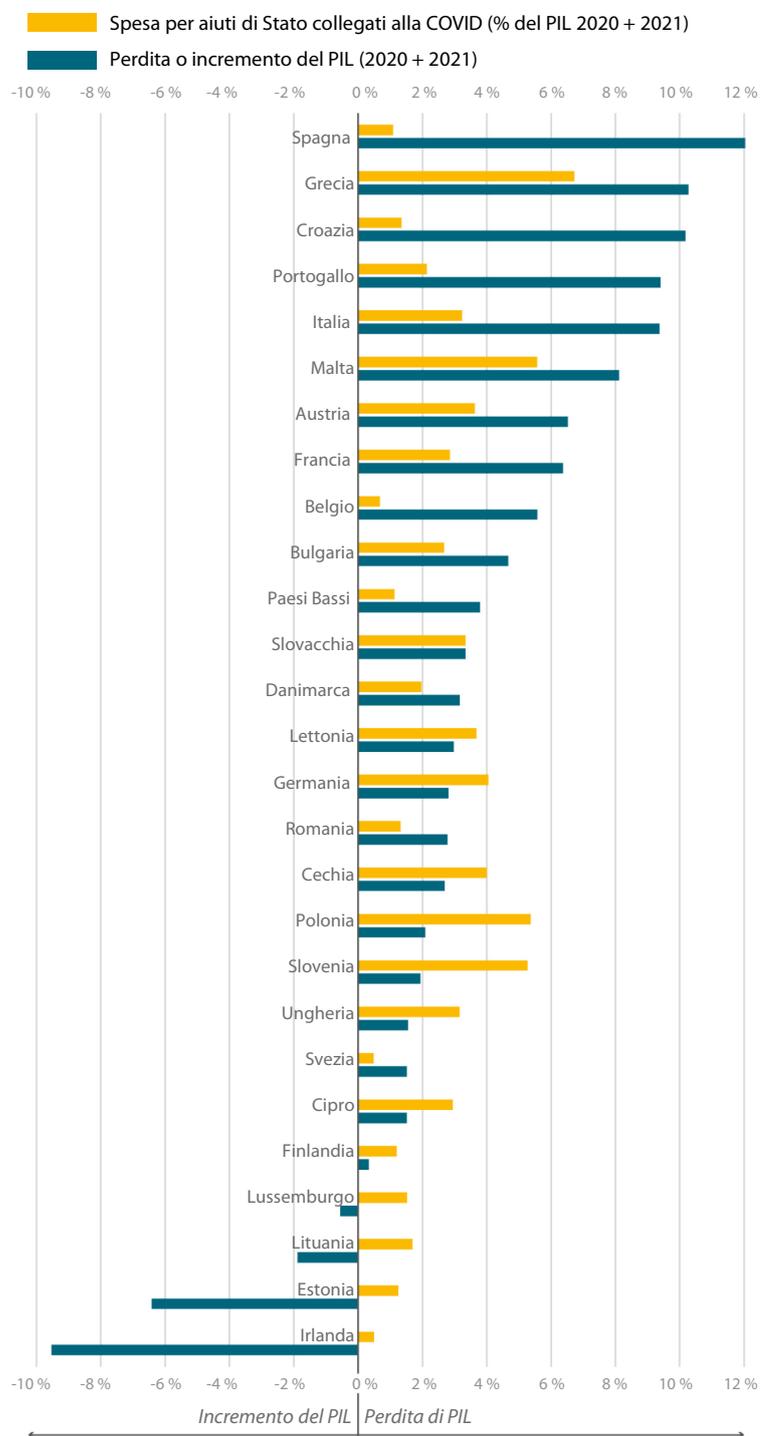


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del quadro di valutazione degli aiuti di Stato 2023.

72 Alla fine del 2022, la Germania, la Francia e l'Italia avevano comunicato gli importi più elevati di spesa per aiuti di Stato nell'ambito del quadro COVID-19 (cfr. [figura 6](#)). Tuttavia, questo dato deve essere considerato nel contesto delle dimensioni delle loro economie e dei danni economici subiti a causa della pandemia di COVID-19. Non esiste una metodologia valida per valutare questo rapporto, ma a titolo indicativo, nel quadro di valutazione degli aiuti di Stato per il 2022 e il 2023, la Commissione ha confrontato la spesa rispetto al prodotto interno lordo (PIL) e il tasso di perdita di PIL nel 2020 e nel 2021, ipotizzando che la perdita di PIL in questi due anni fosse quasi interamente dovuta alla pandemia di COVID-19³⁴. Sulla base di questo confronto, Germania, Francia e Italia non hanno erogato importi di aiuti insolitamente elevati (cfr. [figura 7](#)). La Corte osserva che, sulla base di questa analisi per gli Stati membri, la Commissione ha anche concluso che le misure temporanee di aiuto di Stato adottate durante la crisi COVID-19 erano proporzionate e necessarie in considerazione del danno economico subito. Tuttavia, poiché esiste una correlazione limitata tra la perdita di PIL e la spesa per gli aiuti di Stato a livello di Stati membri, senza un'analisi approfondita a livello settoriale non è certo che si possano trarre tali conclusioni.

³⁴ Quadro di valutazione degli aiuti di Stato del 2023, pag. 286.
 Quadro di valutazione degli aiuti di Stato del 2022, pag. 43.

Figura 7 – Spesa per aiuti di Stato (elemento di aiuto) rispetto alla variazione del PIL a fine 2021



Nota: tasso di perdita del PIL calcolato come divario tra il PIL effettivo e il PIL tendenziale (somma del tasso di perdita nel 2020 e nel 2021).

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del quadro di valutazione degli aiuti di Stato 2023 e della banca dati AMECO (consultata il 15 maggio 2024).

73 In un documento sulla politica degli aiuti di Stato del febbraio 2024³⁵, la Commissione indicava che tra marzo 2022 e fine giugno 2023 aveva approvato misure di aiuto di Stato per quasi 730 miliardi di euro, sia nell'ambito del quadro di crisi relativo all'Ucraina che del quadro di crisi e transizione o direttamente nell'ambito del TFUE, con 141 miliardi di euro di importi nominali concessi ad imprese dagli Stati membri. L'importo degli aiuti notificati varia in modo significativo tra gli Stati membri. La Germania e la Francia hanno notificato oltre il 70 % degli importi in valore assoluto degli aiuti di Stato; tuttavia, poiché alcune misure sono ancora in vigore, è troppo presto per trarre conclusioni sull'effettivo utilizzo.

La Commissione non dispone di dati affidabili sul totale degli aiuti di Stato connessi alla crisi concessi dagli Stati membri né di dati per settore economico o dimensione delle imprese

74 Il principale strumento di rendicontazione della Commissione è il quadro di valutazione degli aiuti di Stato (cfr. paragrafo 08), che si basa sulle relazioni annuali degli Stati membri relative alla spesa per gli aiuti di Stato e mira a fornire una fonte di informazioni trasparente e accessibile al pubblico sulla situazione complessiva degli aiuti di Stato e sulla relativa sinossi della Commissione³⁶. A fini di rendicontazione, gli Stati membri utilizzano lo strumento di notifica degli aiuti di Stato della Commissione (SARI2).

75 Per il campione di notifiche connesse alla crisi estratto dalla Corte, durante le visite di audit gli auditor della Corte hanno riscontrato che non tutti gli Stati membri avevano comunicato alla Commissione dati completi e esatti sugli aiuti di Stato (cfr. esempi di Germania e Francia nel riquadro 4).

³⁵ Commissione europea, *The use of crisis State aid measures in response to the Russian invasion of Ukraine (until end-June 2023)*, 2024.

³⁶ Articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione.

Riquadro 4

Carenze nella rendicontazione dei dati sugli aiuti di Stato: esempi dalla Germania e dalla Francia

In **Germania**, il ministero federale competente ha utilizzato un processo complesso per raccogliere i dati sugli aiuti di Stato connessi alla crisi dalle autorità federali e regionali e dalle banche pubbliche. Nel corso dell'audit, gli auditor della Corte hanno individuato errori di rendicontazione per oltre 30 miliardi di euro, dovuti a una procedura, per lo più manuale, di raccolta e centralizzazione dei dati e a un'interpretazione errata degli orientamenti della Commissione in materia di rendicontazione. Per alcuni regimi di aiuto, al momento della concessione, le autorità non hanno potuto attribuire la spesa a una specifica decisione della Commissione, poiché questa dipendeva dall'importo totale che le imprese avrebbero ricevuto e che non era noto in quel momento.

In **Francia**, l'organismo di coordinamento competente ha dovuto raccogliere i dati dalle autorità che concedono gli aiuti, come le banche pubbliche, i ministeri e le autorità locali. Per alcuni grandi regimi di aiuto, la spesa riportata nello strumento di notifica degli aiuti di Stato della Commissione e nella sua indagine variava considerevolmente. Per uno dei casi esaminati dalla Corte, la differenza ammontava a oltre 23 miliardi di euro. Le autorità nazionali francesi non sono state in grado di spiegarne il motivo né di indicare quali fossero gli importi corretti. Inoltre, le autorità francesi calcolano l'elemento di aiuto in modo diverso dalla Commissione. Ciò significa che non è sempre possibile distinguere gli importi nominali dei prestiti concessi dagli aiuti erogati, con ripercussioni sulla comparabilità dei dati tra i paesi.

76 Quando una misura di aiuto di Stato è stata modificata o prorogata, gli Stati membri hanno comunicato gli importi pagati dopo l'entrata in vigore dell'aggiornamento con il nuovo numero di decisione nello strumento di notifica degli aiuti di Stato. Ciò è in linea con gli orientamenti della Commissione. Tuttavia, poiché a volte le modifiche riguardavano più regimi approvati da diverse decisioni della Commissione, non era sempre possibile attribuire gli importi a un particolare regime o strumento di aiuto, con il risultato di una rendicontazione inesatta. Ciò ha costituito una debolezza specifica dei regimi generali (cfr. paragrafo 48).

77 Nessuno dei tre quadri temporanei di crisi prevedeva requisiti specifici di rendicontazione per settore economico o per tipo d'impresa in aggiunta alla rendicontazione annuale delle spese. Gli Stati membri hanno fatto ampio uso della possibilità, prevista nello strumento di notifica degli aiuti di Stato della Commissione, di comunicare le spese come non specifiche per settore o di selezionare molteplici settori per ciascun strumento di aiuto. Di conseguenza, la Commissione non dispone di una ripartizione dei dati sugli aiuti di Stato per settore né per tipo di impresa.

78 Tra il 2020 e il 2023, la Commissione ha condotto sei indagini volontarie tramite le quali ha chiesto agli Stati membri di fornire dettagli sugli aiuti concessi per regime, strumento, tipo di impresa e settore. Quest'ultimo criterio era importante, perché singoli settori economici, ad esempio il turismo, l'aviazione, l'industria aerospaziale e i fornitori di energia, hanno beneficiato di livelli particolarmente alti di aiuti di Stato durante le crisi. Durante l'audit, gli auditor della Corte hanno riscontrato che queste informazioni erano spesso imprecise o incomplete, oppure contraddicevano i dati contenuti nello strumento di notifica degli aiuti di Stato della Commissione, ad esempio relativamente alle informazioni fornite sul settore economico o sul tipo di impresa. Per di più, gli Stati membri non sono stati informati in anticipo dell'obbligo di raccogliere e fornire queste informazioni alla Commissione.

79 La Commissione ha utilizzato i risultati di dette indagini nei documenti strategici sugli aiuti di Stato, in cui ha fornito una panoramica sull'uso degli aiuti di Stato collegati alla crisi. Ad oggi, la Commissione ha pubblicato cinque di questi documenti³⁷. In essi ha fornito informazioni sull'adozione di tali misure e sugli strumenti utilizzati, ma non ha ancora effettuato un'analisi dettagliata degli aiuti concessi per settore o per tipo di impresa. Nonostante queste lacune, nel 2022 la Commissione ha concluso che le misure temporanee di aiuto di Stato adottate durante la crisi COVID-19 erano proporzionate e necessarie in considerazione del danno economico subito (cfr. paragrafo 70)³⁸.

³⁷ *"The use of COVID-19 related state aid measures by EU Member States"* (N. 1 - 2021, N. 1 - 2022); *"Looking back at the State aid COVID Temporary Framework: the take-up of measures in the EU"* (N. 3 - 2022); *"The use of crisis State aid measures in response to the Russian invasion of Ukraine"* (N. 1 - 2023, N. 1 - 2024).

³⁸ Quadro di valutazione degli aiuti di Stato 2022, pag. 44.

80 Sulla base dell'analisi effettuata, la Corte ritiene che la Commissione non disponga attualmente di dati completi e affidabili sugli aiuti di Stato concessi dagli Stati membri. Non dispone neppure di dati sugli importi complessivi di tali aiuti né sugli importi stanziati a diversi settori economici, compresi quelli in cui l'UE sta perseguendo una politica industriale attiva (come batterie, idrogeno, semiconduttori). La comparabilità dei dati tra paese e paese è inficiata dalla modesta qualità dei dati comunicati dagli Stati membri. Ciò fa diminuire la capacità della Commissione di valutare l'efficacia dei quadri temporanei di crisi e l'effetto degli aiuti di Stato nel contribuire agli obiettivi di politica industriale dell'UE. La Corte ritiene che sia difficile trarre conclusioni sulla proporzionalità e sulla necessità degli aiuti di crisi senza dati settoriali sugli aiuti di Stato. I danni economici differiscono notevolmente da un settore all'altro e anche gli strumenti di aiuto e i livelli di sostegno per settore possono variare significativamente tra gli Stati membri. Ciononostante, la Commissione non dispone di dati appropriati per settore.

La Commissione e alcuni Stati membri non hanno garantito sufficiente trasparenza circa i beneficiari degli aiuti di Stato

81 Nel 2012, nell'ambito della modernizzazione degli aiuti di Stato, la Commissione ha introdotto norme rafforzate in materia di trasparenza, in modo che potessero essere fornite migliori informazioni sul denaro pubblico speso e che le imprese potessero verificare la legittimità degli aiuti concessi ai concorrenti. Nell'ambito dei quadri temporanei di crisi, la Commissione ha richiesto agli Stati membri di pubblicare informazioni pertinenti su ogni singolo importo di aiuti superiore a 100 000 euro entro 12 mesi dalla sua concessione (superiore a 10 000 euro per l'agricoltura e la pesca).

82 Poiché gli aiuti di Stato connessi alla crisi potevano essere approvati in base a diverse disposizioni dell'articolo 107 del TFUE, si applicavano norme di trasparenza semplificate. Ad esempio, non vi era alcun obbligo di trasparenza per gli aiuti concessi ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE, a un'impresa che aveva dovuto sospendere l'attività a causa di un lockdown nazionale durante la pandemia di COVID-19. Analogamente, non si applicavano obblighi di trasparenza ai beneficiari di misure di aiuto connesse alla COVID al di fuori dei quadri temporanei, a meno che tali decisioni non riguardassero singole imprese. Nei casi in cui la trasparenza era obbligatoria, la Corte ha notato che a volte erano previsti termini diversi, tra i 3 e i 12 mesi dal momento della concessione dell'aiuto, ma non è stata in grado di identificare motivi chiari per questo.

83 Per la rendicontazione, la Commissione aveva messo a disposizione degli Stati membri uno strumento informatico, il *Transparency award module (TAM)*, in cui caricare i dati sui beneficiari e sugli importi concessi. In alternativa, gli Stati membri erano anche liberi di utilizzare a tale scopo i siti Internet nazionali o regionali sugli aiuti di Stato.

84 Tre dei quattro Stati membri in cui gli auditor della Corte si sono recati, ovvero Germania, Francia e Paesi Bassi, utilizzano il TAM. Tuttavia, la Corte ha riscontrato che le informazioni sui singoli importi per la maggior parte delle misure sono state spesso pubblicate in ritardo in questi tre Stati membri. In Germania e in Francia, a volte hanno subito ritardi fino a 2 anni oltre il termine dei 12 mesi. In Germania, alcune autorità che concedono gli aiuti hanno deciso di utilizzare i siti Internet regionali per pubblicare i dati sulla trasparenza, il che ha portato a una pubblicazione frammentaria e a dati incompleti nel TAM. Inoltre, per tutti e tre gli Stati membri che utilizzano il TAM, la Corte ha identificato altre carenze nei dati trasmessi (cfr. esempio relativo alla Francia nel riquadro 5).

Riquadro 5

Dati incoerenti e incompleti nel TAM: Francia

Alla fine del 2022, la Francia aveva comunicato spese per 123,7 miliardi di euro per un regime di garanzia connesso alla COVID-19 approvato dalla Commissione (con successive modifiche) con il numero di caso SA.56709.

La Corte ha riscontrato che 23,6 miliardi di euro (il 19 % del totale) erano destinati ad aiuti inferiori a 100 000 euro. Le norme sulla trasparenza non prevedono l'obbligo di rendicontazione per questi aiuti.

Alla fine del 2023, il TAM conteneva beneficiari per 337 milioni di euro, ossia meno dello 0,4 % dei 100,1 miliardi di euro di aiuti soggetti agli obblighi di trasparenza.

85 La Polonia utilizza un proprio strumento di rendicontazione e pubblica le informazioni sugli aiuti di Stato su un [sito Internet nazionale](#). Rispetto agli altri tre Stati membri, il registro per la trasparenza polacco è completo e le concessioni di aiuti sono state pubblicate in tempo utile.

86 La Commissione verifica periodicamente il rispetto degli obblighi di trasparenza da parte degli Stati membri confrontando i dati relativi alla spesa per gli aiuti di Stato registrati nel suo strumento di notifica (SARI2) con i dati pubblicati nel TAM. Nel 2023, la Commissione ha valutato il rispetto degli obblighi di trasparenza da parte degli Stati membri per gli aiuti concessi nel 2021. Durante la precedente verifica del 2022, aveva valutato la conformità degli Stati membri per il 2018, 2019 e 2020. Sebbene tali verifiche forniscano informazioni preziose sul rispetto degli obblighi di trasparenza da parte degli Stati membri, l'approccio presenta limiti evidenti. I dati sulla trasparenza e sulla spesa non sono direttamente comparabili e la Commissione non ha alcuna garanzia che i dati contenuti nel SARI2 siano accurati. Pertanto, la Commissione non può fornire una stima affidabile del livello di non conformità alle disposizioni in materia di trasparenza.

87 La Commissione ha dato seguito ai casi di non conformità agli obblighi di trasparenza con gli Stati membri interessati. Tuttavia, l'unico mezzo giuridico con cui la Commissione può far rispettare gli obblighi di trasparenza è l'avvio di procedure di infrazione. Finora, la Commissione non ha compiuto questo passo.

88 La Commissione non ha ancora pubblicato informazioni sul rispetto degli obblighi di trasparenza. Pertanto, gli utenti dello strumento informatico della Commissione o dei siti Internet degli Stati membri in materia di aiuti di Stato non sanno attualmente che le informazioni sono potenzialmente inattendibili.

89 A causa di un quadro incoerente in materia di trasparenza e poiché non tutti gli Stati membri rispettano gli obblighi previsti in tale ambito, la Corte ritiene che la trasparenza richiesta riguardo ai beneficiari degli aiuti di Stato non sia attualmente garantita.

Vi sono incoerenze nei diversi quadri e orientamenti per gli aiuti di Stato che attualmente sostengono il Green Deal europeo e altri obiettivi di politica industriale

Gli aiuti di Stato sono sempre più utilizzati per sostenere il raggiungimento degli obiettivi di politica industriale

90 Negli ultimi anni, l'indipendenza strategica dell'UE e la necessità di mantenere e sviluppare industrie chiave all'interno dell'UE sono diventate un tema politico importante. La crisi energetica seguita all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha messo in evidenza la dipendenza dell'UE dai combustibili fossili e ha accelerato gli sforzi verso zero emissioni nette di carbonio³⁹. Negli ultimi anni, anche la politica industriale dell'UE si è evoluta, passando da un approccio più orizzontale a un approccio secondo il quale il sostegno viene fornito a industrie selezionate. Questo fatto si riflette anche nelle norme in materia di aiuti di Stato: dopo l'adozione degli orientamenti IPCEI e della disciplina CEEAG, il quadro di crisi e transizione segna l'ultima tappa di questo processo. Gli orientamenti IPCEI e la disciplina CEEAG si applicano in linea di principio a tutti i settori, mentre il quadro di crisi e transizione si applica ad un insieme elencato di settori strategici per la transizione verso un'economia a zero emissioni nette⁴⁰ (cfr. [riquadro 1](#)).

91 La Commissione ha individuato un fabbisogno di investimenti accumulati pari a circa 92 miliardi di euro nel periodo 2023-2030 per potenziare la capacità produttiva dell'UE per alcune tecnologie strategiche a zero emissioni nette, concentrandosi su energia eolica, pannelli solari, pompe di calore, batterie ed elettrolizzatori per l'idrogeno⁴¹. Gli aiuti di Stato sono diventati più importanti anche per sostenere lo sviluppo della produzione di semiconduttori o di servizi di infrastrutture cloud, per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e rafforzare la sovranità dell'UE.

³⁹ Comunicazione della Commissione C/2023/1711, "Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina", paragrafo 7.

⁴⁰ Cfr. sezione 2.8 del quadro di crisi e transizione.

⁴¹ SWD(2023) 68, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, "Investment needs assessment and funding availabilities to strengthen EU's Net-Zero technology manufacturing capacity".

92 La Corte ha riscontrato che la Commissione non dispone di cifre precise sul totale degli aiuti di Stato concessi all'industria nell'UE 27 e quindi non pubblica tali dati. Tuttavia, secondo stime, tra il 2019 e il 2021 tali aiuti potrebbero ammontare a più di 400 miliardi di euro⁴². Per di più, non esistono neppure dati affidabili sugli importi per settori industriali specifici e per Stato membro, compresi quelli in cui l'UE persegue specifici obiettivi di politica industriale.

L'ulteriore adattamento delle norme sugli aiuti di Stato ha portato a una serie complessa di quadri non sempre coerenti o supportati dall'analisi economica

93 Gli aiuti di Stato possono migliorare l'efficienza degli effetti del mercato oppure contribuire al raggiungimento degli obiettivi delle politiche pubbliche quando è improbabile che il mercato produca tali effetti da solo. Ad esempio, ciò avviene quando le imprese non sopportano l'intero costo della riduzione delle rispettive emissioni di biossido di carbonio senza aiuti da parte della società, oppure quando tecnologie innovative emergenti non sono sufficientemente sfruttate perché gli investitori sottostimano le loro reali prospettive. In questi casi, gli aiuti di Stato dovrebbero affrontare i fallimenti del mercato o gli altri fallimenti sistemici al minor costo possibile per i contribuenti e con le minori distorsioni possibili della concorrenza nel mercato interno.

94 La Commissione dovrebbe quindi verificare se gli effetti negativi di tali misure possono essere compensati da effetti positivi ("valutazione comparata"), definire le condizioni in cui considera gli aiuti necessari e proporzionati per affrontare i fallimenti sistemici o del mercato e valutare il loro effetto di incentivazione per i beneficiari. La Corte ha verificato se i quadri normativi applicabili in materia di aiuti di Stato avessero contribuito a promuovere la crescita sostenibile e a permettere agli Stati membri di affrontare chiaramente i fallimenti del mercato o altri fallimenti sistemici utilizzando gli aiuti di Stato sulla base di un insieme comune di principi di valutazione.

⁴² J. Piechucka e altri, "Industrial Policies, Competition and Efficiency: The need for State aid control", *Journal of Competition Law & Economics*, 2023, 00, pagg. 1-24.

95 Dall’inizio della pandemia di COVID-19, la Commissione ha adattato ulteriormente le norme sugli aiuti di Stato per sostenere la ripresa dell’economia dell’UE, rafforzare la sua autonomia strategica e facilitare la transizione verso un’economia a zero emissioni nette. Attualmente esistono numerosi quadri e orientamenti che possono sostenere questi obiettivi in modi diversi (cfr. paragrafi **18** e **19**).

96 Il sostegno per facilitare la transizione verso un’economia a zero emissioni nette è ancora possibile nell’ambito del regolamento generale di esenzione per categoria⁴³ e di altri quadri che perseguono obiettivi orizzontali, come la disciplina in materia di aiuti di Stato a favore della ricerca, dello sviluppo e dell’innovazione⁴⁴ o gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale⁴⁵. Inoltre, la Commissione può valutare direttamente gli aiuti di Stato ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE: ad esempio, per rafforzare la sicurezza dell’approvvigionamento, la resilienza e la sovranità digitale nell’ambito delle tecnologie dei semiconduttori. Ciò significa che alla stessa misura potrebbero applicarsi condizioni diverse nell’ambito dei differenti quadri. Come già osservato dalla Corte in un’altra relazione⁴⁶, in un IPCEI pertinente le misure sono state valutate o in base alla disciplina CEEAG o in base al regolamento generale di esenzione per categoria, il che ha generato confusione tra alcuni sviluppatori di progetti.

97 Questi quadri e orientamenti sono incentrati su differenti fasi della catena del valore e stabiliscono diverse condizioni per l’approvazione degli aiuti. Tuttavia, non sono sempre coerenti nel definire il fallimento del mercato, l’importo massimo di aiuti di Stato che può essere concesso per ciascun beneficiario (“intensità dell’aiuto”), le regole di cumulo o il requisito della valutazione *ex post* (cfr. **allegato III**).

⁴³ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione.

⁴⁴ Comunicazione **2014/C 198/01**, “Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione”.

⁴⁵ Comunicazione **2021/C 153/01**, “Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale”.

⁴⁶ Relazione speciale **11/2024**.

98 Per di più, durante l'audit espletato dalla Corte, la Commissione non è riuscita a giustificare l'applicazione di diversi livelli di intensità dell'aiuto o di diverse norme disciplinanti il cumulo. Complessivamente, ciò sfocia in un complesso insieme di quadri e orientamenti applicabili agli aiuti di Stato concessi a sostegno degli obiettivi di politica industriale dell'UE.

La Commissione non ha valutato a sufficienza né la necessità né il potenziale impatto del quadro temporaneo di crisi e transizione

99 Il fatto che gli Stati membri dispongono di più modi per fornire aiuti di Stato alle imprese rappresenta un rischio per l'efficace funzionamento del mercato interno, perché gli Stati membri con maggiori disponibilità di bilancio possono spendere più degli altri e falsare la concorrenza fornendo aiuti di Stato più elevati in alcuni settori. La Corte ha verificato, pertanto, se la Commissione avesse valutato correttamente la necessità del quadro di crisi e transizione e il suo potenziale impatto.

100 Nei suoi [orientamenti per legiferare meglio del 2021](#), la Commissione si impegna a valutare tutte le sue principali iniziative d'intervento. Tuttavia, la Corte ha riscontrato che la Commissione non ha valutato l'impatto del quadro di crisi e transizione prima della sua adozione, a differenza di quanto avvenuto con la CEEAG, per la quale ha condotto una valutazione d'impatto onde valutare i benefici degli aiuti di Stato⁴⁷. Secondo la Commissione, ciò era dovuto alla situazione di crisi prevalente nel 2023.

101 La Commissione ha consultato gli Stati membri all'inizio del 2023, ed ha anche ricevuto contributi dai rappresentanti del settore. Tuttavia, non ha effettuato una valutazione economica della necessità degli aiuti di Stato, ma li ha giustificati nei settori ammissibili con la necessità di autonomia strategica e di garantire maggiori livelli produttivi nell'UE. Inoltre, la Commissione non ha ancora valutato l'impatto degli aiuti di Stato esistenti in questi settori, comprese le misure finanziate dalla politica di coesione dell'UE o dal dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁴⁷ SWD(2022) 19, "Impact assessment accompanying the Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022".

102 La Commissione spiega ciò con la necessità di un intervento rapido a seguito dell'adozione, nel 2022, della normativa sulla riduzione dell'inflazione (*Inflation Reduction Act*, IRA) e di altre iniziative negli Stati Uniti (cfr. riquadro 6), nonché con la necessità di compiere ulteriori sforzi per accelerare la transizione verde.

Riquadro 6

L'IRA e altre iniziative negli Stati Uniti

L'IRA è una misura di riaggiustamento del bilancio degli Stati Uniti. È stata presentata con l'obiettivo di contenere l'inflazione aumentando la tassazione e spendendo poi questo gettito attraverso crediti d'imposta per investimenti nella produzione energetica e manifatturiera nazionale al fine di ridurre le emissioni di carbonio degli Stati Uniti. Attrahendo investimenti esteri da parte di imprese che decidono di investire negli Stati Uniti piuttosto che nell'UE in ragione dei maggiori importi di aiuti disponibili, l'IRA ha il potenziale di falsare la concorrenza con l'UE. Oltre all'IRA, nel giugno 2022 è stato invocato il *Defense Production Act* per accelerare la produzione nazionale di tecnologie energetiche pulite come l'energia solare, le pompe di calore o le celle a combustibile. Infine, la finalità del *Chips and Science Act* dell'agosto 2022 era rafforzare la produzione e le catene di approvvigionamento nazionali nonché investire in ricerca, sviluppo, scienza e tecnologia.

103 La Commissione non ha presentato alcuna valutazione del potenziale impatto dell'IRA sull'economia dell'UE prima di adottare il quadro di crisi e transizione. Una valutazione preliminare sull'impatto dell'IRA pubblicata nell'ottobre 2023 è stata inconcludente⁴⁸. Studi recenti⁴⁹ hanno indicato che l'impatto dell'IRA potrebbe essere più limitato di quanto si pensasse inizialmente. Ciò quindi fa sorgere anche un interrogativo circa il livello appropriato di sostegno pubblico aggiuntivo per l'economia dell'UE.

⁴⁸ Comunicazione della Commissione, "Relazione sulle iniziative strategiche dell'UE volte a promuovere gli investimenti nelle tecnologie pulite", COM(2023) 684.

⁴⁹ Consiglio tedesco degli esperti economici, *The Inflation Reduction Act: Is the new U.S. industrial policy a threat for Europe?*, 2023; D. Gros e altri, *The EU and the US Inflation Reduction Act – No rose without thorns*, 2023; J. Rusch e altri, *Macroeconomic effects of the Inflation Reduction Act*, De Nederlandsche Bank, 2023.

104 Contrariamente ad altri orientamenti, il quadro di crisi e transizione non prevede alcune tutele. Ad esempio, nelle sezioni 2.5 e 2.6, la Commissione ritiene che gli aiuti soddisfacenti le condizioni elencate in dette sezioni abbiano un effetto incentivante; oppure, nella sezione 2.8, non riscontra la necessità di comparare i finanziamenti pianificati con scenari in cui non viene fornito alcun aiuto. Non esiste alcun meccanismo di recupero che garantisca che gli aiuti rimangano limitati al minimo necessario. La necessità di investimenti nei settori ammissibili elencati è descritta in modo molto sintetico e generale, come sostenere gli investimenti privati per ovviare alla carenza di investimenti produttivi in settori strategici per la transizione verso un'economia a zero emissioni nette. Ciò include anche la concessione di incentivi per una rapida diffusione in risposta alle sfide globali, laddove i nuovi investimenti potrebbero essere dirottati verso paesi non-UE.

105 Finora, un'intensità dell'aiuto più elevata per le zone assistite era intesa a promuovere o facilitare lo sviluppo regionale e la coesione territoriale, come stabilito negli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale⁵⁰. Questo principio si applica anche nell'ambito di altre discipline o orientamenti, come la CEEAG, o per la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione⁵¹, in considerazione delle difficoltà specifiche che le imprese devono affrontare in questi settori⁵².

106 L'analisi della Corte ha inoltre mostrato che l'intensità dell'aiuto più elevata per le zone assistite nell'ambito del quadro di crisi e transizione non era coerente con quella di altri orientamenti, senza che ne fosse stata dimostrata una motivazione economica. Una grande impresa che attua un progetto ai sensi della sezione 2.8 del quadro potrebbe ricevere più del doppio dell'importo degli aiuti, ovvero il 35 % invece del 15 %, se investisse in una zona assistita in cui il tenore di vita è anormalmente basso o in cui vi è una grave sottooccupazione (zona "a") rispetto alle zone non assistite. Tuttavia, a norma della CEEAG ad esempio, le intensità dell'aiuto normali sono più alte, ma possono essere aumentate solo del 15 % al massimo, alla luce delle difficoltà incontrate dalle imprese nelle zone "a".

⁵⁰ Comunicazione 2021/C 153/01, "Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale".

⁵¹ Comunicazione 2022/C 414/01, "Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione".

⁵² Comunicazione 2021/C 153/01, "Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale", paragrafo 4.

107 Nel quadro di alcuni orientamenti sugli aiuti di Stato, i benefici comuni sono identificati *ex ante* e l'aiuto è quindi consentito in base a condizioni predefinite volte a garantire la necessità, l'adeguatezza e la proporzionalità della misura di aiuto, nonché una distorsione equilibrata della concorrenza. Tuttavia, per quanto riguarda il quadro di crisi e transizione, non vi sono prove che i criteri garantiscano che gli aiuti siano limitati al minimo necessario, siano appropriati e siano proporzionati.

108 Nell'ambito del quadro di crisi e transizione, gli Stati membri possono anche concedere aiuti senza garantire che eventuali distorsioni della concorrenza siano compensate da benefici comuni. Di conseguenza, è probabile che i benefici di ciascuna misura siano diversi, poiché le esigenze di investimento variano a seconda dei diversi settori e delle diverse parti della catena del valore. La Commissione sostiene che esistono tutele sufficienti per evitare la corsa alla spesa tra gli Stati membri e potenziali distorsioni della concorrenza nel mercato interno, principalmente perché i quadri degli aiuti di Stato oggetto del presente audit sono temporanei. Esiste però il rischio che anche le esenzioni temporanee possano avere un impatto a lungo termine sulla concorrenza nel mercato interno. La Commissione non ha ancora specificato come dovrebbe essere configurato un futuro quadro degli aiuti di Stato a sostegno degli obiettivi di politica industriale dell'UE. Sussiste anche il rischio che gli Stati membri possano utilizzare il quadro di crisi e transizione o altri quadri futuri per attrarre investimenti da Stati membri che non forniscono aiuti. Di conseguenza, gli aiuti di Stato potrebbero concentrarsi in alcuni Stati membri e minare l'integrità del mercato interno.

109 La Corte ritiene altresì che la Commissione non abbia valutato a sufficienza la necessità del quadro di crisi e transizione né il suo potenziale impatto. Inoltre, non è chiaro come la Commissione intenda affrontare il rischio di distorsione del mercato interno derivante dagli approcci sempre più diversificati degli Stati membri riguardo alla concessione di aiuti di Stato attraverso i quadri temporanei di crisi. A differenza del quadro temporaneo di crisi e transizione, gli IPCEI hanno intrinsecamente una dimensione europea, perché richiedono una cooperazione transfrontaliera tra le imprese. Tuttavia, gli IPCEI non garantiscono condizioni di parità per le imprese dei diversi Stati membri quando si tratta di accedere ai finanziamenti pubblici⁵³. Affrontare queste problematiche potrebbe necessitare di una risposta maggiormente completa, che vada al di là di cosa può esser fatto nell'ambito del quadro degli aiuti di Stato.

⁵³ Relazione speciale 15/2023, paragrafi 65-69.

Conclusioni e raccomandazioni

110 La Corte conclude che, con l'adozione di quadri temporanei per gli aiuti di Stato, la Commissione abbia reagito rapidamente alla necessità degli Stati membri di utilizzare gli aiuti di Stato per rimediare alle perturbazioni economiche causate dalla pandemia di COVID-19 e dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. Tuttavia, la sua valutazione delle misure di aiuto nazionali è stata limitata e la Commissione ha incontrato difficoltà sia nel monitorare le misure istituite dagli Stati membri nell'ambito dei quadri temporanei di crisi che nel valutare il loro impatto sulla concorrenza nel mercato interno. Tali difficoltà derivano in gran parte dalla mancanza di informazioni affidabili sugli aiuti di Stato fornite dagli Stati membri.

111 I quadri temporanei di crisi per gli aiuti di Stato della Commissione hanno permesso agli Stati membri di elaborare rapidamente misure di aiuto di Stato secondo principi comuni e con l'obiettivo di limitare i danni economici. Pur garantendo la certezza del diritto e l'alleggerimento dell'onere amministrativo, la Commissione non ha tuttavia potuto effettuare valutazioni economiche prima dell'adozione dei quadri, per garantire che gli aiuti fossero limitati al minimo necessario. Per quanto riguarda il quadro di crisi relativo all'Ucraina, la Commissione ha stabilito obiettivi e criteri adeguati a garantire che le misure di sostegno fossero effettivamente mirate alle imprese più colpite dalla crisi. Ciò è avvenuto in misura minore per il quadro COVID-19. Tuttavia, le modifiche al quadro di crisi relativo all'Ucraina introdotte da REPowerEU rischiano di aumentare le indebite distorsioni del mercato (cfr. paragrafi [27-40](#)).

112 In seguito all'adozione dei primi due quadri temporanei di crisi, la Commissione è riuscita a ridurre i tempi di valutazione dei regimi di aiuto notificati dagli Stati membri a meno dei due mesi previsti dalla normativa. Tuttavia, la Commissione spesso non disponeva di ulteriori informazioni dettagliate sulle misure attuate dagli Stati membri. Questo è stato il caso, in particolare, dei "regimi ombrello" nazionali. Questi ultimi hanno consentito agli Stati membri di adottare un gran numero di misure di aiuto di Stato senza ulteriori notifiche, ma rappresentano anche un notevole rischio per l'efficace monitoraggio degli aiuti di Stato da parte della Commissione. Inoltre, la Corte ha riscontrato che gli Stati membri non sempre disponevano di meccanismi di controllo efficaci e spesso si affidavano alle autocertificazioni dei beneficiari, rendendo difficile il controllo incrociato del rispetto delle norme sul cumulo, soprattutto negli Stati membri che sono privi di un registro centrale degli aiuti di Stato (cfr. paragrafi [41-55](#)).

113 Nonostante un considerevole aumento della spesa per gli aiuti di Stato dal 2020, il monitoraggio periodico della Commissione è temporaneamente diminuito durante le crisi, con una copertura limitata dei regimi nazionali e un maggiore sfasamento temporale; la Commissione ha poi deciso di ritornare al monitoraggio annuale nel 2024. Ciò ha ridotto l'utilità dell'esercizio di monitoraggio per la Commissione per quanto attiene alla verifica del rispetto, da parte degli Stati membri, delle sue decisioni e delle norme in materia di aiuti di Stato. Infine, nonostante il fatto che tanto le dotazioni finanziarie quanto gli approcci degli Stati membri per gli aiuti di Stato variassero notevolmente, così come i danni economici da settore a settore, lo studio della Commissione sull'impatto degli aiuti di Stato connessi alla COVID-19 non ha riguardato gli effetti sulla concorrenza. Pertanto, vi sono ancora insegnamenti da trarre su come concepire meglio nel futuro misure mirate (cfr. paragrafi [56-67](#)).

Raccomandazione 1 – Rafforzare la valutazione e il monitoraggio dei regimi di aiuti di Stato

Per rafforzare il suo controllo, la Commissione dovrebbe:

- a) rafforzare la valutazione del previsto impatto dei regimi di aiuti di Stato notificati;
- b) migliorare il monitoraggio delle misure di aiuto, in particolare nell'ambito dei regimi ombrello, nonché quello degli aiuti effettivamente concessi nell'ambito dei vari regimi;
- c) promuovere l'impiego di registri centrali per gli aiuti di Stato a livello di Stato membro o di UE per facilitare il monitoraggio delle norme sul cumulo, ad esempio basandosi sul futuro registro centrale per gli aiuti *de minimis*;
- d) selezionare le misure di aiuto attuate dagli Stati membri per controlli di conformità con il quadro dell'UE sugli aiuti di Stato, sulla base di una valida metodologia e di un campione rappresentativo di casi.

Termine di attuazione: 2025.

Raccomandazione 2 – Valutare l’impatto degli aiuti di Stato connessi alla crisi sulla concorrenza

La Commissione dovrebbe valutare l’impatto sulla concorrenza nel mercato interno degli aiuti di Stato concessi durante le recenti crisi, compresa la misura in cui tali aiuti abbiano rimediato alle perturbazioni economiche e la misura in cui abbiano contribuito a sostenere la ripresa. Detta valutazione dovrebbe essere incentrata su settori con un rischio di distorsione della concorrenza potenzialmente più alto.

Termine di attuazione: 2028.

114 Dalle rendicontazioni degli Stati membri emerge che la spesa per gli aiuti di Stato connessi alla crisi è rimasta notevolmente inferiore al livello di sostegno finanziario approvato dalla Commissione. Tuttavia, la Commissione al momento non dispone di dati attendibili sugli aiuti di Stato concessi dagli Stati membri, e non conosce né gli importi complessivi di tali aiuti né gli importi concessi ai diversi settori economici, compresi quelli ai quali è indirizzata la politica industriale dell’UE. La Commissione non è neppure attualmente in grado di garantire la comparabilità tra paesi dei dati comunicati dagli Stati membri. Questa limitazione ostacola la sua capacità di valutare l’efficacia dei quadri temporanei di crisi e il contributo degli aiuti di Stato agli obiettivi di politica industriale dell’UE. La Corte ritiene che sia difficile trarre conclusioni sulla proporzionalità o sulla necessità degli aiuti di crisi senza dati settoriali sugli aiuti di Stato; eppure, attualmente gli Stati membri non sono tenuti a comunicarli (cfr. paragrafi [68-80](#)).

115 Infine, poiché gli obblighi di trasparenza non sono coerenti nell’ambito del quadro dell’UE sugli aiuti di Stato dell’UE e non tutti gli Stati membri rispettano i loro obblighi di rendicontazione, attualmente la trasparenza circa i beneficiari degli aiuti di Stato è insufficiente. Questa lacuna riduce la rendicontabilità e la quantità di informazioni disponibili sul denaro pubblico speso (cfr. paragrafi [81-89](#)).

Raccomandazione 3 – Aumentare la trasparenza degli aiuti di Stato e migliorarne la rendicontazione per una politica basata su dati concreti

La Commissione dovrebbe:

- a) potenziare la rendicontabilità e la trasparenza allineando le proprie norme sulla trasparenza degli aiuti di Stato nell'ambito di futuri quadri, onde garantire che gli Stati membri pubblichino, in modo tempestivo e coerente, informazioni complete e esatte sugli aiuti di Stato concessi per tutti i regimi di crisi;
- b) ovviare alla carenza di dati sull'attuazione degli aiuti di Stato da parte degli Stati membri raccogliendo dati settoriali più granulari e comunicandoli nel proprio quadro di valutazione annuale degli aiuti di Stato.

Termine di attuazione: punto a): all'adozione di un futuro quadro; punto b): 2026.

116 Gli aiuti di Stato sono sempre più utilizzati per sostenere il raggiungimento di obiettivi di politica industriale, come ad esempio il rafforzamento dell'indipendenza strategica dell'UE e la transizione verso un'economia a zero emissioni nette. Tuttavia, la flessibilità delle norme sugli aiuti di Stato ha portato a una serie complessa di quadri diversi, con regole non sempre coerenti. Inoltre, la Commissione non ha valutato a sufficienza la necessità di un quadro temporaneo di crisi e transizione né il suo potenziale impatto. I diversi approcci seguiti dagli Stati membri per concedere aiuti di Stato possono comportare una distorsione del mercato interno. La Commissione deve affrontare questo rischio, il che potrebbe necessitare di una risposta maggiormente completa, che vada al di là di cosa può esser fatto nell'ambito del quadro degli aiuti di Stato (cfr. paragrafi [90-109](#)).

Raccomandazione 4 – Migliorare l'analisi della necessità di aiuti di Stato per sostenere gli obiettivi di politica industriale dell'UE

La Commissione dovrebbe semplificare e razionalizzare il quadro degli aiuti di Stato per sostenere gli obiettivi di politica industriale dell'UE e subordinare tali aiuti a una solida analisi dei dati che fornisca chiare prove del fallimento del mercato, da un lato, e dei miglioramenti in termini di efficienza per il mercato interno dell'UE, dall'altro.

Termine di attuazione: 2026.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione dell'11 settembre 2024.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – Quadro giuridico e di orientamento dell'UE in materia di aiuti di Stato



Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato II – Caratteristiche principali dei quadri temporanei di crisi per gli aiuti di Stato

Quadro COVID-19	Quadro di crisi relativo all'Ucraina	Quadro di crisi e transizione
Durata		
19 marzo 2020 - 30 giugno 2022, ad eccezione della conversione e ristrutturazione degli strumenti di debito (fino al 30.6.2023) e delle sezioni 3.13 e 3.14 (fino al 31.12.2023)	23 marzo 2022 - 8 marzo 2023	9 marzo 2023 - 31 dicembre 2023 (paragrafi 2.2, 2.3 e 2.7) 9 marzo 2023 - 30 giugno 2024 (paragrafi 2.1 e 2.4) 9 marzo 2023 - 31 dicembre 2024 (sezione 2.1 – settore agricolo primario, pesca e acquacoltura) 9 marzo 2023 - 31 dicembre 2025 (sezioni 2.5, 2.6 e 2.8)
Aperto alle imprese in difficoltà prima della crisi?		
No, ma con eccezioni per le micro e piccole imprese.	Sì	Sì, in generale, ma gli aiuti di cui alla sezione 2.8 non sono accessibili alle imprese in difficoltà
Opzioni per gli aiuti di Stato		
<p>3.1 Importi limitati di aiuti</p> <p>Aiuti temporanei di importo limitato per le imprese che si trovano ad affrontare un'improvvisa carenza o addirittura un'indisponibilità di liquidità</p> <p><u>Criteri principali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Importo massimo dell'aiuto di 2,3 milioni di euro per impresa, ad eccezione del settore della pesca e dell'acquacoltura (meno di 345 000 euro per impresa) e della produzione primaria di prodotti agricoli (meno di 290 000 euro per impresa). • Aiuti non riservati alle imprese colpite dalla crisi. 	<p>2.1 Importi limitati di aiuti</p> <p>Aiuti temporanei di importo limitato alle imprese colpite dalla guerra di aggressione russa contro l'Ucraina, dalle sanzioni imposte o dalle contromisure di ritorsione.</p> <p><u>Criteri principali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Importo massimo dell'aiuto di 2 milioni di euro/2,25 milioni di euro per impresa, ad eccezione del settore della pesca e dell'acquacoltura (meno di 300 000 euro/335 000 euro per impresa) e della produzione primaria di prodotti agricoli (meno di 250 000 euro/280 000 euro per impresa). • Gli aiuti possono essere concessi solo alle imprese colpite dalla crisi. 	
<p>3.2 Aiuti sotto forma di garanzie su prestiti</p> <p>Garantire l'accesso alla liquidità alle imprese che affrontano una carenza improvvisa</p> <p><u>Criteri principali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Si applicano premi di garanzia fissi, con alcune eccezioni 	<p>2.2 Sostegno di liquidità sotto forma di garanzie</p> <p>Garantire l'accesso alla liquidità alle imprese colpite dalla crisi attuale</p> <p><u>Criteri principali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Si applicano premi di garanzia fissi, con alcune eccezioni 	

Quadro COVID-19	Quadro di crisi relativo all'Ucraina	Quadro di crisi e transizione
<ul style="list-style-type: none"> L'importo complessivo dei prestiti dovrebbe rimanere al di sotto del doppio del costo salariale annuale o del 25 % del fatturato del beneficiario, a meno che non sia fornita una giustificazione adeguata Garanzia limitata nel tempo (6 anni) e in termini di importo, con alcune eccezioni Si riferiscono a prestiti per investimenti e/o per il capitale circolante 	<ul style="list-style-type: none"> L'importo complessivo dei prestiti dovrebbe rimanere al di sotto del 50 % dei costi energetici degli ultimi 12 mesi o del 15 % del fatturato annuo del beneficiario, a meno che non sia fornita una giustificazione adeguata Garanzia limitata nel tempo (6 anni) e in termini di importo, con alcune eccezioni Si riferiscono a prestiti per investimenti e/o per il capitale circolante 	
<p>3.3 Aiuti sotto forma di tassi di interesse agevolati per i prestiti</p> <p>Garantire l'accesso alla liquidità alle imprese che affrontano una carenza improvvisa</p> <p><u>Criteri principali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Si applicano tassi di interesse minimi, con alcune eccezioni Durata limitata (6 anni), con alcune eccezioni Importo complessivo dei prestiti inferiore al doppio del costo salariale annuale o inferiore al 25 % del fatturato del beneficiario, a meno che non sia fornita una giustificazione adeguata Si riferiscono alle esigenze di investimento e/o di capitale circolante. 	<p>2.3 Sostegno di liquidità sotto forma di prestiti agevolati</p> <p>Garantire l'accesso alla liquidità alle imprese colpite dalla crisi attuale</p> <p><u>Criteri principali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Si applicano tassi di interesse minimi, con alcune eccezioni Durata limitata (6 anni), con alcune eccezioni L'importo complessivo dei prestiti dovrebbe rimanere al di sotto del 50 % dei costi energetici degli ultimi 12 mesi o del 15 % del fatturato annuo del beneficiario, a meno che non sia fornita una giustificazione adeguata Si riferiscono alle esigenze di investimento e/o di capitale circolante. 	
<p>3.4 Aiuti sotto forma di garanzie e prestiti erogati attraverso istituti di credito o altri istituti finanziari</p> <p>Gli aiuti sotto forma di garanzie o prestiti ai sensi delle sezioni 3.1, 3.2, 3.3 e 3.12 possono essere erogati attraverso istituti di credito e altri istituti finanziari che fungono da intermediari, a condizioni specifiche</p>	<p>2.4 Aiuti per i costi supplementari dovuti ad aumenti eccezionalmente elevati dei prezzi del gas naturale e dell'elettricità</p> <p><u>Criteri principali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> I costi ammissibili dipendono dall'aumento dei prezzi e dai consumi Aiuti limitati al 50 % dei costi ammissibili e a 4 milioni di euro per impresa, con alcune eccezioni per i beneficiari che subiscono una riduzione dei risultati economici, i quali possono ricevere, a determinate condizioni, aiuti fino a 150 milioni di euro 	

Quadro COVID-19	Quadro di crisi relativo all'Ucraina	Quadro di crisi e transizione
<p>3.5 Assicurazione del credito a breve termine</p> <p>I rischi commerciali e politici legati alle esportazioni verso i paesi elencati nell'allegato alla comunicazione sull'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine sono temporaneamente non commercializzabili fino al 31 marzo 2022</p>	<p>2.5 Aiuti per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, dello stoccaggio e del riscaldamento da fonti rinnovabili pertinenti ai fini di REPowerEU</p> <p>Accelerare la diffusione di capacità solare, eolica, geotermica, dello stoccaggio di energia elettrica e termica, del riscaldamento da fonti rinnovabili e della produzione di idrogeno rinnovabile, biogas e biometano da rifiuti e residui</p> <p><u>Criteri principali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Procedura di gara competitiva, con alcune eccezioni per le agevolazioni fiscali e per i piccoli progetti a determinate condizioni 	<p>2.5 Aiuti per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili e dello stoccaggio di energia pertinenti ai fini di REPowerEU</p> <p>Accelerare ed espandere la disponibilità di energia rinnovabile in modo efficiente sotto il profilo dei costi, al fine di ridurre rapidamente la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili, per accelerare la transizione energetica e ottenere prezzi dell'energia più bassi e meno volatili attraverso aiuti agli investimenti e per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili e dello stoccaggio di energia; aiuti al funzionamento per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili e per lo stoccaggio di energia.</p> <p><u>Criteri principali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Procedura di gara competitiva o fissata per via amministrativa dallo Stato membro sulla base dei dati relativi al costo dell'investimento (aiuti all'investimento)
<p>3.6 Aiuti alla ricerca e sviluppo pertinenti per la COVID-19</p> <p>Aiuti per progetti di R&S in materia di COVID-19 e per altre pertinenti ricerche riguardanti gli antivirali, a determinate condizioni</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenere gli incentivi operativi e i segnali di prezzo e affrontare la questione dei proventi straordinari • In generale, la Commissione ritiene che, in assenza di aiuti, i beneficiari continuerebbero le loro attività senza cambiamenti (effetto di incentivazione) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aiuti concessi sotto forma di contratti bidirezionali per differenza, attraverso una procedura di gara competitiva o con un prezzo di esercizio fissato per via amministrativa per coprire i costi netti previsti (aiuti al funzionamento) • In generale, la Commissione ritiene che, in assenza di aiuti, i beneficiari continuerebbero le loro attività senza cambiamenti (effetto di incentivazione)
<p>3.7 Aiuti agli investimenti per le infrastrutture di prova e di upscaling</p> <p>Aiuti agli investimenti per la costruzione o l'ammodernamento di infrastrutture di prova e di upscaling necessarie per lo sviluppo, la prova e l'upscaling, fino al primo impiego industriale prima della produzione di massa, di prodotti pertinenti per la COVID-19</p>		
<p>3.8 Aiuti agli investimenti per la produzione di prodotti pertinenti per la COVID-19</p> <p>3.9 Aiuti sotto forma di rinvio di imposte e/o contributi previdenziali</p> <p>Regimi di aiuto che consistono in un rinvio temporaneo delle imposte o dei contributi previdenziali che si applicano alle imprese (compresi i lavoratori autonomi) particolarmente colpite dalla pandemia di COVID-19, ad esempio in determinati settori o regioni o con date dimensioni</p>		

Quadro COVID-19	Quadro di crisi relativo all'Ucraina	Quadro di crisi e transizione
<p>3.10 Aiuti sotto forma di integrazioni salariali per i dipendenti, al fine di evitare licenziamenti durante la pandemia di COVID-19</p> <p>Regimi di aiuto concepiti per evitare licenziamenti durante la pandemia di COVID-19 per le imprese di determinati settori, regioni o quelle di una determinata dimensione particolarmente colpite dalla pandemia</p> <p>3.11 Misure di ricapitalizzazione</p> <p>Aiuti sotto forma di strumenti di capitale proprio e/o strumenti ibridi di capitale a favore di imprese che si trovano in difficoltà finanziarie a causa della pandemia di COVID-19, in base a specifiche condizioni di ammissibilità e di accesso</p> <p><u>Criteria principali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Senza l'intervento dello Stato, il beneficiario fallirebbe o avrebbe serie difficoltà a mantenere le proprie attività • Interesse comune a intervenire • Il beneficiario non è in grado di reperire sul mercato finanziamenti accessibili dal punto di vista economico • Le ricapitalizzazioni non devono superare il minimo necessario per garantire la sostenibilità del beneficiario e non dovrebbero andare al di là del ripristino della struttura patrimoniale del beneficiario alla situazione anteriore alla pandemia di COVID-19 • Adeguata remunerazione statale • La misura di ricapitalizzazione deve contenere incentivi adeguati, in modo che la ricapitalizzazione sia rimborsata quando l'economia si stabilizza 	<p>2.6 Aiuti per la decarbonizzazione dei processi di produzione industriale attraverso l'elettrificazione e/o l'uso di idrogeno rinnovabile ed elettrolitico che soddisfano determinate condizioni e per misure di efficienza energetica</p> <p>Agevolare gli investimenti nella decarbonizzazione delle attività industriali, specialmente attraverso l'elettrificazione e le tecnologie che utilizzano idrogeno rinnovabile ed elettrolitico, e nelle misure di efficienza energetica per l'industria</p> <p><u>Criteria principali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gli aiuti non possono superare il 10 % dello stanziamento previsto da un regime, con alcune eccezioni. Gli investimenti devono ridurre le emissioni dirette di gas a effetto serra del 40 % o ridurre il consumo energetico del 20 % • Procedura di gara competitiva, o costi ammissibili calcolati come differenza tra il costo del progetto sovvenzionato e i risparmi ottenuti, con un'intensità massima di aiuto del 40 %, con maggiorazioni per le PMI e per gli investimenti che superano i requisiti minimi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra o del consumo energetico. • Affrontare la questione dei proventi straordinari, anche in periodi di prezzi estremamente elevati dell'elettricità o del gas naturale, mettendo in atto un meccanismo di recupero definito <i>ex ante</i>. • In generale, la Commissione ritiene che, in assenza di aiuti, i beneficiari continuerebbero le loro attività senza cambiamenti (effetto di incentivazione) 	

Quadro COVID-19	Quadro di crisi relativo all'Ucraina	Quadro di crisi e transizione
<p>3.12 Aiuti sotto forma di sostegno ai costi fissi non coperti</p> <p><u>Criteri principali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Costi fissi non coperti, non coperti dagli utili, sostenuti tra il 1° marzo 2020 e il 30 giugno 2022 • Diminuzione minima del fatturato del 30 % • Importo massimo dell'aiuto di 12 milioni di euro per impresa <p>Intensità massima di aiuto del 70 %, tranne che per le micro e piccole imprese (90 %)</p>		<p>2.6 Aiuti per la decarbonizzazione dei processi di produzione industriale attraverso l'elettrificazione e/o l'uso di idrogeno rinnovabile ed elettrolitico che soddisfano determinate condizioni e per misure di efficienza energetica</p> <p>Agevolare gli investimenti nella decarbonizzazione delle attività industriali, accelerare l'elettrificazione e le misure di efficienza energetica nell'industria, produrre idrogeno rinnovabile ed elettrolitico.</p> <p><u>Criteri principali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gli aiuti non possono superare il 10 % dello stanziamento previsto da un regime né i 200 milioni di euro, con alcune eccezioni. Gli investimenti devono ridurre le emissioni dirette di gas a effetto serra del 40 % o ridurre il consumo di energia del 20 % • Procedura di gara competitiva, o costi ammissibili calcolati come differenza tra il costo del progetto sovvenzionato e i risparmi ottenuti, con un'intensità massima di aiuto del 40 %, con maggiorazioni per le PMI e per gli investimenti che superano i requisiti minimi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra o del consumo energetico. I costi ammissibili possono anche corrispondere ai costi di investimento per attrezzature, macchinari o impianti necessari realizzare l'elettrificazione, il passaggio all'idrogeno o ai carburanti derivati dall'idrogeno o il miglioramento dell'efficienza energetica, con l'applicazione dell'intensità massima dell'aiuto • Affrontare la questione dei proventi straordinari, anche in periodi di prezzi estremamente elevati dell'elettricità o del gas naturale, mettendo in atto un meccanismo di recupero definito in anticipo • In generale, la Commissione ritiene che, in assenza di aiuti, i beneficiari continuerebbero le loro attività senza cambiamenti (effetto di incentivazione)

Quadro COVID-19	Quadro di crisi relativo all'Ucraina	Quadro di crisi e transizione
<p>3.13 Sostegno agli investimenti per una ripresa sostenibile</p> <p>Aiuti per superare un deficit di investimenti nell'economia a causa della crisi</p> <p><u>Criteri principali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Intensità massima dell'aiuto: 15 %, con una maggiorazione per le PMI di 10 punti percentuali o una maggiorazione per le piccole imprese di 20 punti percentuali, con eccezioni per le zone assistite • Importo massimo dell'aiuto di 10 milioni di euro per impresa • Aumento dei massimali per garanzie e prestiti 	<p>2.7 Aiuti per una riduzione supplementare del consumo di energia elettrica</p> <p><u>Criteri principali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Conseguire la riduzione del consumo di energia elettrica di cui agli articoli 3 e 4 del regolamento (UE) 2022/1854 • La compensazione finanziaria è corrisposta per ulteriore energia elettrica non consumata rispetto al consumo previsto • Gli aiuti devono essere concessi nell'ambito di una procedura di gara competitiva • La remunerazione da erogare sulla base dell'effettiva ulteriore riduzione del consumo di energia elettrica 	
<p>3.14 Sostegno alla solvibilità</p> <p>Aiuti come incentivo per gli investimenti privati in partecipazioni, debito subordinato o altre forme di quasi-equity</p> <p><u>Criteri principali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sotto forma di garanzie pubbliche o misure analoghe per fondi di investimento specifici per investire nei beneficiari finali • Sono ammissibili solo le PMI e le piccole imprese a media capitalizzazione • Si applicano condizioni specifiche per la ripartizione del rischio • L'importo massimo del finanziamento concesso è di 10 milioni di euro per impresa 		<p>2.8 Aiuti per accelerare gli investimenti in settori per la transizione verso un'economia a zero emissioni nette</p> <p>Sostenere gli investimenti privati per colmare la carenza di investimenti produttivi in settori strategici per la transizione verso un'economia a zero emissioni nette</p> <p>Fornire incentivi per la loro rapida diffusione, tenendo conto anche delle sfide globali che costituiscono una minaccia di sviamento dei nuovi investimenti in questi settori verso paesi terzi non appartenenti allo Spazio economico europeo</p> <p><u>Criteri principali</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aiuti agli investimenti per la produzione di dispositivi utili ai fini della transizione verso un'economia a zero emissioni nette, vale a dire batterie, pannelli solari, turbine eoliche, pompe di calore, elettrolizzatori e dispositivi per la cattura, l'utilizzo e lo stoccaggio del carbonio (CCUS); oppure l'estrazione o il recupero delle relative materie prime • Non possono essere concessi aiuti per agevolare la delocalizzazione di attività di produzione da uno Stato membro all'altro • L'effetto di incentivazione si presume se il beneficiario presenta la domanda prima dell'avvio delle opere

Quadro COVID-19	Quadro di crisi relativo all'Ucraina	Quadro di crisi e transizione
		<ul style="list-style-type: none"> • Intensità massima di aiuto del 15 %, 20 % (zone "c") o 35 % (zone "a"), con integrazioni per le PMI che presentano domanda nell'ambito dei regimi di aiuto • Importo massimo dell'aiuto di 150 milioni di euro, 200 milioni di euro (zone "c") o 350 milioni di euro (zone "a") nell'ambito dei regimi di aiuto • Aiuti individuali possibili fino a concorrenza dell'importo della sovvenzione che il beneficiario potrebbe ricevere sulla base di elementi dimostrabili per un investimento equivalente in un paese terzo al di fuori dello Spazio economico europeo, a condizioni specifiche, compresi i requisiti per gli investimenti nelle zone assistite

Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato III – Confronto tra gli orientamenti sugli aiuti di Stato a sostegno della ripresa e della transizione

Condizione	Comunicazione IPCEI	Disciplina CEEAG	Quadro di crisi e transizione (2.5, 2.6 e 2.8)
Fallimento del mercato	Gravi fallimenti sistemici o del mercato o sfide sociali	Fallimenti del mercato residuali (che restano irrisolti nonostante altre politiche e misure)	Non necessario
Intensità dell'aiuto	Deficit di finanziamenti (controfattuale)	1) Si svolge una procedura di gara competitiva, con alcune eccezioni 2) Si considera proporzionata se le intensità massime dell'aiuto di cui alla sezione 4 sono rispettate per determinati tipi di aiuto	2.5: Gara competitiva o fissata per via amministrativa 2.6: Differenza tra i costi e i risparmi sui costi o i ricavi supplementari, o attraverso una gara competitiva 2.8: Intensità massima dell'aiuto o allineamento degli aiuti
Recupero	Sì	Sì	No
Importo massimo dell'aiuto	No	No	2.5: No 2.6: 200 milioni di euro, con potenziale deroga in caso di motivazione adeguata 2.8: 150, 250 o 350 milioni di euro, a seconda della zona, senza un tetto massimo per l'allineamento degli aiuti
Maggiorazione per le PMI	No	Sì	Sì
Cumulo con i fondi gestiti centralmente	Il finanziamento pubblico totale non supera il tasso più favorevole	Necessità di verificare che non vi siano compensazioni eccessive	2.5 e 2.6: Possibile per costi ammissibili diversi 2.8: le norme sul cumulo riguardano solo gli altri aiuti di Stato, non i fondi gestiti centralmente
Effetto di incentivazione	Sì	Sì	2.5 e 2.6: Effetto d'incentivazione presunto 2.8: Presunto se la domanda viene presentata prima dell'inizio delle opere
Necessità e proporzionalità	Confermate sulla base del deficit di finanziamenti, con potenziale recupero	Necessità: affrontare il fallimento residuale del mercato e produrre un effetto di incentivazione Proporzionalità: aiuti limitati al minimo necessario – cfr. intensità massima dell'aiuto.	Necessità: presunta Proporzionalità: presunta se è rispettata l'intensità massima dell'aiuto
Valutazione d'impatto	No	Sì	No
Effetti negativi da considerare	Valutazione comparata: gli effetti negativi riguardano il prevedibile impatto sulla concorrenza tra le imprese nei mercati del prodotto interessati Rischio di sovraccapacità, rischio di preclusione del mercato e di posizione dominante e rischio di corsa alle sovvenzioni tra gli Stati membri	Valutazione comparata: effetti negativi definiti per tipo di progetto (impatto sulla concorrenza e sul commercio)	Non è necessaria una valutazione comparata
Valutazione ex post	La Commissione può chiedere una valutazione ex post	Sì, la Commissione può chiederla per i <u>regimi</u> ; è <i>de facto</i> obbligatoria regimi dal valore superiore ai 150 milioni di euro annui o ai 750 milioni di euro sulla durata totale	Non prevista

Fonte: Corte dei conti europea.

Abbreviazioni

CEEAG: disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia

IPCEI: progetto importante di comune interesse europeo (*Important projects of common European interest*)

IRA: normativa statunitense sulla riduzione dell'inflazione

PIL: prodotto interno lordo

PMI: piccole e medie imprese

TFUE: trattato sul funzionamento dell'Unione europea

Glossario

Aiuti di Stato “de minimis”: aiuti di Stato di ammontare inferiore a una determinata soglia, per i quali non è necessaria l’approvazione della Commissione.

Aiuto di Stato: sostegno pubblico diretto o indiretto a un’impresa od organizzazione, che la pone in condizione di vantaggio rispetto ai suoi concorrenti.

Autonomia strategica: capacità di agire in modo indipendente in settori d’intervento importanti dal punto di vista strategico senza dipendere eccessivamente da altri paesi.

Cumulo: combinazione di una misura di aiuti di Stato con altre misure di questo tipo.

Deficit di finanziamento: differenza tra l’importo delle risorse necessarie a finanziare un’operazione e l’importo disponibile al momento.

Economia a zero emissioni nette: economia con emissioni nette di gas a effetto serra pari a zero.

Effetto di incentivazione: Cambio di comportamento indotto dagli aiuti di Stato, come ad esempio la decisione di intraprendere un’attività che non sarebbe stata altrimenti intrapresa, oppure di intraprenderla in un particolare luogo o in scala maggiore.

Elemento di aiuto: misura del vantaggio economico che le imprese traggono dagli aiuti di Stato piuttosto che dell’importo nominale degli aiuti, consentendo di confrontare gli aiuti di Stato provenienti da strumenti diversi come sovvenzioni dirette, prestiti agevolati o garanzie.

Fallimento del mercato: situazione di mercato in cui gli interessi dei singoli produttori o fornitori di servizi li inducono ad agire in modi che non vanno a vantaggio del bene comune. Un esempio potrebbe essere quello di un’impresa che evita di investire in una nuova tecnologia a basse emissioni di carbonio e di immetterla sul mercato perché non sarà in grado di raccoglierne i benefici sul mercato.

Fondi gestiti a livello centrale: finanziamenti dell’UE gestiti da istituzioni, agenzie, imprese comuni o altri organismi dell’UE, invece di essere direttamente o indirettamente controllati dagli Stati membri.

Green Deal europeo: strategia di crescita dell’UE, adottata nel 2019, volta a rendere l’UE climaticamente neutra entro il 2050.

Impresa: qualsiasi soggetto, come una società, che fornisce beni o servizi in un determinato mercato.

Intensità massima dell'aiuto: ammontare totale del sostegno che può essere corrisposto, espresso in percentuale dei costi ammissibili.

Legiferare meglio: concetto guida della politica e del processo legislativo dell'UE, fondato sul principio che la regolamentazione dovrebbe conseguire i propri obiettivi al minor costo possibile ed essere elaborata all'insegna della trasparenza, sulla base di riscontri empirici e con il coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interessi.

Politica industriale: insieme di interventi volti a stabilire le condizioni necessarie per rendere competitiva l'industria.

(Pre-)notifica degli aiuti di Stato: procedura con cui uno Stato membro comunica preventivamente alla Commissione gli aiuti di Stato proposti per ricevere un riscontro informale sulla loro compatibilità con il diritto dell'UE, anteriormente alla notifica obbligatoria.

Procedura d'infrazione: procedura con cui la Commissione intenta un'azione legale, in varie fasi, nei confronti di uno Stato membro dell'UE che non ottempera agli obblighi sanciti dal diritto dell'UE.

Prodotto interno lordo: misura basilare della dimensione complessiva dell'economia di un paese.

Progetti importanti di comune interesse europeo: grandi progetti transfrontalieri di più Stati membri volti a superare gravi fallimenti sistemici o del mercato. Essi mirano a consentire innovazioni rivoluzionarie e a sostenere investimenti infrastrutturali di grande importanza per l'Unione, con effetti positivi chiaramente definiti sul mercato interno e sulla società nel suo complesso.

Recupero: meccanismo per garantire il recupero degli aiuti di Stato in eccesso nel caso in cui un investimento si riveli più redditizio del previsto.

Regime di aiuto: atto in base al quale, senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione, possono essere adottate singole misure di aiuto a favore delle imprese.

REPowerEU: iniziativa dell'UE mirata a porre fine alla dipendenza dai combustibili fossili, diversificare l'approvvigionamento energetico e accelerare la transizione verso un'energia pulita.

Zone assistite: zone designate nelle carte degli aiuti regionali in cui il tenore di vita è anormalmente basso o dove si ha una grave forma di sottoccupazione (zone "a"), o che soddisfano determinati criteri socioeconomici (zone "c").

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-21>

Calendario

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-21>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II ("Investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione"), presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da George-Marius Hyzler, Membro della Corte, coadiuvato da: Romuald Kayibanda, capo di Gabinetto, e Annette Farrugia, attaché di Gabinetto; Friedemann Zippel, primo manager; Sven Kölling, capoincarico; Kevin Deceuninck, Christophe Grosnickel, Alexandra Klis-Lemieszonek e Aleksandar Latinov, auditor. Jennifer Schofield ha fornito assistenza linguistica. Agnese Balode ha fornito assistenza grafica.



Da sinistra a destra: Aleksandar Latinov, Friedemann Zippel, Christophe Grosnickel, Kevin Deceuninck, George-Marius Hyzler, Romuald Kayibanda, Sven Kölling, Annette Farrugia.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2024

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e che siano indicate le eventuali modifiche. In caso di riutilizzo del materiale della Corte, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini (ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte) o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

HTML	ISBN 978-92-849-3017-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/6348149	QJ-01-24-002-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3018-0	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/2842356	QJ-01-24-002-IT-N

A seguito delle perturbazioni economiche causate dalla COVID-19 e dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, la Commissione ha adattato il quadro giuridico per gli aiuti di Stato ed ha approvato, a partire dal 2020, un significativo aumento degli importi degli aiuti di Stato per le imprese. La Corte ha valutato il grado di efficacia con cui la Commissione ha adattato il quadro degli aiuti di Stato dell'UE, ha valutato e monitorato gli aiuti di Stato collegati alla crisi. Ha inoltre esaminato la coerenza del quadro degli aiuti di Stato a sostegno del Green Deal europeo e di altri obiettivi di politica industriale. La Corte conclude che la Commissione ha reagito prontamente alla necessità degli Stati membri di fare ricorso ad aiuti di Stato, ma che vi sono state carenze nel monitoraggio degli aiuti effettuato dalla Commissione e nella coerenza delle norme. La Corte raccomanda alla Commissione di rafforzare il monitoraggio degli aiuti di Stato, valutare l'impatto di questi ultimi sulla concorrenza e ottimizzare le norme applicabili in materia di aiuti di Stato a sostegno degli obiettivi della politica industriale dell'UE.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/contact
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors