CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 24/2016

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)

Sono necessari maggiori sforzi per accrescere la consapevolezza riguardo alle norme sugli aiuti di Stato nella politica di coesione e per assicurarne il rispetto

corredata delle risposte della Commissione

12, rue Alcide De Gasperi – L - 1615 Luxembourg
Tel. (+352) 4398 – 1 **E-mail** eca-info@eca.europa.eu **eca.europa.eu**

INDICE

	Paragrafi
Abbreviazioni	
Glossario	
Sintesi	I-VIII
Introduzione	1-24
Cosa sono gli aiuti di Stato e qual è la loro importanza finanziaria nell'UE?	3-8
Procedure per la concessione degli aiuti di Stato	9-21
Gli Stati membri sono tenuti a notificare gli aiuti di Stato alla Commissione	9-10
Esenzioni dalla notifica	11-14
I principali attori coinvolti nella gestione dei programmi operativi nella politica di coesione	15-21
Audit della Corte dei conti europea e delle istituzioni superiori di controllo degli Stati membri sugli aiuti di Stato	22-24
Estensione e approccio dell'audit	25-31
Osservazioni	32-113
Mancanza di un'analisi esaustiva, da parte della Commissione, degli errori in materia di aiuti di Stato e scarsa attenzione prestata dagli Stati membri a questi ultimi	32-82
Numero significativo di errori concernenti gli aiuti di Stato nel Fondo europeo di sviluppo regionale, nel Fondo di coesione e, in misura molto minore, nel Fondo sociale europeo	33-44
Il lavoro di monitoraggio della Commissione è indebolito dalla mancanza di un'analisi esaustiva e da un coordinamento interno insufficiente	45-71
Attenzione insufficiente al rispetto delle norme sugli aiuti di Stato da parte delle autorità di audit degli Stati membri	72-82
La Commissione si è adoperata per semplificare la legislazione applicabile sugli aiuti di Stato e per promuovere la capacità amministrativa negli Stati membri	83-113

Il regolamento generale di esenzione per categoria ampliato ha l'effetto di trasferire la responsabilità dalla Commissione agli Stati membri 84-99

Le condizionalità ex ante di nuova introduzione e la procedura dei grandi progetti possono migliorare il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato nella politica di coesione 100-107

Un piano d'azione comune sugli aiuti di Stato stabilito dalla Commissione punta a rafforzare la capacità amministrativa degli Stati membri e richiede un'attenzione continua 108-113

Conclusioni e raccomandazioni 114-130

Allegato I – Spesa relativa agli aiuti di Stato per Stato membro - 2010-2014 (in milioni di euro)

Allegato II – Risultati delle attività di monitoraggio svolte dalla direzione generale Concorrenza (2006-2014)

Allegato III – Grandi progetti adottati dalla direzione generale Politica regionale e urbana per il periodo di programmazione 2007-2013

Allegato IV – Quadro giuridico relativo agli aiuti di Stato

Risposte della Commissione

ABBREVIAZIONI

COCOF	Comitato di coordinamento dei Fondi
DG	Direzione generale
DG COMP	Direzione generale Concorrenza
DG EMPL	Direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione
DG REGIO	Direzione generale Politica regionale e urbana
ECN – ET	Rete europea della concorrenza – trasmissione elettronica
FC	Fondo di coesione
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
Fondi SIE	Fondi strutturali e di investimento europei
FSE	Fondo sociale europeo
IMS	Sistema di gestione delle irregolarità
JASPERS	Assistenza congiunta a sostegno dei progetti nelle regioni europee
MAPAR	Banca dati per la gestione dei processi, delle attività e delle risorse di audit
PIL	Prodotto interno lordo
PMI	Piccole e medie imprese
R&S	Ricerca e sviluppo
R&S&I	Ricerca, sviluppo e innovazione
RAC	Relazione annuale di controllo
RGEC	Regolamento generale di esenzione per categoria
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TI	Tecnologie dell'informazione
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione

GLOSSARIO

Gli **accordi di partenariato** sono accordi stipulati tra la Commissione europea e i singoli Stati membri per il periodo di programmazione 2014-2020. Stabiliscono i piani delle autorità nazionali sulle modalità d'impiego dei finanziamenti erogati dai Fondi strutturali e di investimento europei ed elencano gli obiettivi strategici e le priorità d'investimento di ciascun paese, collegandoli agli obiettivi generali della strategia "Europa 2020" per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Gli accordi di partenariato contengono anche i dettagli di eventuali condizionalità ex ante e il quadro di gestione della performance. Sono predisposti dallo Stato membro in consultazione con la Commissione e devono essere approvati da quest'ultima.

L'**autorità di audit** fornisce alla Commissione la garanzia del funzionamento efficace dei sistemi di gestione e dei controlli interni relativamente a un programma operativo (e, di conseguenza, della legittimità e regolarità delle spese certificate). In genere le autorità di audit sono servizi delle cancellerie di Stato, dei ministeri delle Finanze (o organi di controllo interno posti sotto l'autorità del ministero), di altri ministeri o delle istituzioni superiori di controllo. Esse devono essere funzionalmente indipendenti dagli organismi che gestiscono i fondi. L'autorità di audit riferisce alle autorità di gestione e certificazione in merito alle risultanze dei propri audit dei sistemi e delle operazioni per il programma operativo interessato. Le relazioni sugli audit dei sistemi e la relazione annuale di controllo sono inviati anche alla Commissione. Se l'autorità di audit ritiene che l'autorità di gestione non abbia adottato le opportune misure correttive, deve richiamare l'attenzione della Commissione sulla questione.

Le **autorità di certificazione** effettuano i controlli di primo livello sulla spesa dichiarata dalle autorità di gestione e certificano che tale spesa sia legittima e regolare. In genere formano parte del ministero delle Finanze o sono organi di controllo interno posti sotto l'autorità del ministero.

L'**autorità di gestione** è un'autorità pubblica nazionale, regionale o locale (o qualsiasi altro organismo pubblico o privato) designata dallo Stato membro per gestire un programma operativo. I suoi compiti comprendono la selezione dei progetti da finanziare, il

monitoraggio delle modalità di attuazione dei progetti e la comunicazione alla Commissione degli aspetti finanziari e dei risultati raggiunti.

Il **comitato di coordinamento dei Fondi (COCOF)** è il comitato dei rappresentanti degli Stati membri istituito dall'articolo 103 del regolamento (CE) n. 1083/2006 per fornire consulenza alla Commissione sull'attuazione del FESR, dell'FSE e dell'FC. Le note orientative del COCOF fungono da raccomandazioni corredate di esempi concreti e di informazioni, senza essere giuridicamente vincolanti o restrittive.

Il **Fondo di coesione** è inteso a migliorare la coesione economica e sociale nell'Unione europea finanziando progetti legati all'ambiente e ai trasporti negli Stati membri il cui PNL pro capite è inferiore al 90 % della media dell'UE.

Il **Fondo europeo di sviluppo regionale** è inteso a rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione europea, eliminando le principali disparità regionali attraverso il sostegno finanziario alla creazione di infrastrutture e agli investimenti produttivi che creano occupazione, principalmente per le imprese.

Il **Fondo sociale europeo** si propone di rafforzare la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione europea migliorando le opportunità di impiego e di lavoro, soprattutto attraverso iniziative di formazione, nonché favorendo un livello di occupazione più elevato e a creazione di più posti di lavoro e di impieghi più qualificati.

I **Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE)** constano di cinque distinti Fondi miranti a ridurre gli squilibri tra regioni dell'Unione, con ambiti d'intervento fissati per il periodo di bilancio settennale previsto dal quadro finanziario pluriennale. Comprendono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

I **grandi progetti** sono progetti tanto rilevanti sotto l'aspetto finanziario da richiedere una specifica decisione della Commissione perché lo Stato membro riceva il cofinanziamento UE dal Fondo europeo di sviluppo regionale o dal Fondo di coesione. Si tratta perlopiù di grandi progetti infrastrutturali, con un costo totale superiore a 50 milioni di euro, nel campo dei

trasporti, dell'ambiente o di altri settori quali la cultura, l'istruzione, l'energia o le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC).

Il **gruppo di esperti sui Fondi strutturali e di investimento europei (EGESIF)** è stato creato presso la Commissione per fornire consulenza a quest'ultima su questioni relative all'attuazione dei programmi adottati e attuati ai sensi dei regolamenti sui Fondi strutturali e di investimento europei. È uno dei due gruppi che sostituiscono il comitato di coordinamento dei Fondi (il secondo è il COESIF, ossia il comitato di coordinamento dei Fondi strutturali e di investimento europei).

Un'**impresa** è qualsiasi entità impegnata in un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico o dalle modalità di finanziamento.

Le **istituzioni superiori di controllo** sono organismi nazionali responsabili dell'audit delle entrate e delle spese pubbliche.

Periodo di programmazione: quadro pluriennale di pianificazione e attuazione della spesa per la politica di coesione.

La **politica di coesione**, uno dei settori di intervento di maggior rilievo in termini di spesa del bilancio dell'UE, mira a ridurre le disparità nel livello di sviluppo delle varie regioni ristrutturando le zone industriali in declino e diversificando le attività nelle zone rurali e a promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. La politica di coesione è finanziata dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FSE) e dal Fondo di coesione (FC).

Il **programma operativo** stabilisce le priorità e gli obiettivi specifici di uno Stato membro e le modalità di utilizzo della dotazione finanziaria durante un determinato periodo, in genere di sette anni, per il finanziamento di progetti. Tali progetti devono concorrere alla realizzazione di uno o più obiettivi specifici a livello di asse prioritario del programma operativo. I programmi devono essere messi in atto per ciascuno dei Fondi nel settore della politica di coesione, vale a dire il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo o il Fondo di coesione. I programmi operativi sono elaborati dagli Stati membri e devono essere approvati dalla Commissione prima che possano essere effettuati i pagamenti a titolo del

bilancio dell'UE. Possono essere modificati solo durante il periodo cui si riferiscono, previo accordo delle parti.

Le **relazioni annuali di controllo** (RAC) sono relazioni annuali a cura delle autorità di audit che presentano i risultati di tutti gli audit svolti per uno o più programmi operativi. Le RAC costituiscono il documento principale per mezzo del quale le autorità di audit forniscono garanzie sui sistemi di gestione e di controllo del(i) programma(i) operativo(i) oggetto del rapporto, nonché sulla legittimità e regolarità dei progetti cofinanziati.

Le **rettifiche finanziarie** hanno lo scopo di tutelare il bilancio dell'UE dall'onere derivante da spese errate o irregolari. Per le spese soggette alla gestione concorrente, il recupero dei pagamenti non corretti compete in primo luogo agli Stati membri. Le rettifiche finanziarie possono essere operate ritirando le spese irregolari dalle dichiarazioni di spesa degli Stati membri o attraverso recuperi presso i beneficiari. Le rettifiche finanziarie possono anche essere imposte dalla Commissione.

I **servizi di interesse economico generale** sono attività economiche che le autorità pubbliche ritengono di particolare importanza per i cittadini e che non sarebbero disponibili (oppure lo sarebbero a condizioni diverse) in assenza di un intervento pubblico. Si tratta ad esempio delle reti dei trasporti, dei servizi postali o dei servizi sociali.

La **valutazione di compatibilità** consiste nel soppesare gli effetti negativi sugli scambi e sulla concorrenza nel mercato interno derivanti da una misura di aiuto e gli effetti positivi della stessa in termini di concorso al raggiungimento di obiettivi ben definiti di interesse comune. La ricerca di un equilibrio fra questi effetti tiene conto dell'impatto dell'aiuto sul benessere sociale dell'UE. La valutazione di compatibilità è di competenza esclusiva della Commissione.

SINTESI

I. Per aiuti di Stato si intende qualsiasi tipo di aiuto concesso da uno Stato membro che falsi o possa falsare la concorrenza conferendo un vantaggio a determinate imprese, nella misura in cui incida sugli scambi tra Stati membri. In linea di principio, gli aiuti di Stato sono proibiti al fine di assicurare il buon funzionamento del mercato interno. Tuttavia, la concessione di aiuti di una certa entità, in taluni settori, in determinate aree geografiche o in circostanze speciali può essere compatibile con il mercato interno. Nel periodo 2010-2014, gli Stati membri hanno concesso aiuti di Stato per una media di 76,6 miliardi di euro l'anno, esclusi gli aiuti al settore finanziario, a quello ferroviario e ai servizi pubblici quali i servizi postali. Ciò equivale a oltre lo 0,5 % del PIL degli Stati membri dell'UE.

II. La politica di coesione è uno dei principali capitoli di spesa del bilancio dell'UE. La dotazione totale del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo di coesione (FC) e del Fondo sociale europeo (FSE) per il periodo di programmazione 2014-2020 ammonta a 352 miliardi di euro, in aumento rispetto ai 347 miliardi di euro del periodo di programmazione 2007-2013. Secondo le stime della Commissione, la spesa del FESR/FC e dell'FSE ha rappresentato oltre un quarto degli aiuti di Stato concessi nell'Unione nel periodo 2007-2013.

III. Attraverso il presente audit, si è valutato il livello di inosservanza delle norme sugli aiuti di Stato nella politica di coesione nel periodo di programmazione 2007-2013 e la misura in cui la Commissione era al corrente delle cause di tale inosservanza. Si è inoltre esaminato se le azioni intraprese dalla Commissione per il periodo di programmazione 2014-2020 rafforzeranno la sua capacità, nonché quella degli Stati membri, di prevenire, individuare e correggere le violazioni delle norme sugli aiuti di Stato.

IV. Nel periodo 2010-2014, tanto la Commissione quanto la Corte nel corso dei suoi numerosi audit, hanno riscontrato violazioni delle norme in materia di aiuti di Stato; gli errori concernenti gli aiuti di Stato nell'ambito del FESR e dell'FC hanno inciso in misura rilevante sulla stima, da parte della Corte, del livello di errore nella politica di coesione. Gli auditor della Corte hanno riscontrato che, per quanto riguarda gli audit e il monitoraggio della Commissione nell'area della coesione, il tasso di individuazione degli errori era simile a

quello della Corte. Le autorità di audit degli Stati membri hanno invece riscontrato un tasso di violazione delle norme sugli aiuti di Stato nettamente inferiore a quello riscontrato dalla Commissione o dalla Corte. Ciò indica che, finora, le autorità di audit non si sono concentrate a sufficienza sugli aiuti di Stato nell'ambito dei propri audit.

V. Nel periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione non ha registrato gli errori in materia di aiuti di Stato da essa riscontrati o quelli segnalati dagli Stati membri in modo da poter procedere ad un'analisi adeguata. Grazie a tale analisi, la Commissione avrebbe potuto definire misure preventive più mirate e calibrate per gli Stati membri e i programmi.

VI. Nelle domande relative a progetti di entità finanziaria significativa (i cosiddetti "grandi progetti"), gli Stati membri indicano se l'investimento prevede aiuti di Stato, un'informazione che può essere verificata dalla Commissione. Soprattutto all'inizio del periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione non ha verificato sistematicamente la conformità dei grandi progetti alle norme sugli aiuti di Stato. Vi è il rischio che alcuni grandi progetti cofinanziati dall'UE siano incompatibili con il mercato interno, anche a causa del fatto che, prima del 2012 e del chiarimento apportato dalla sentenza Leipzig Halle, gli Stati membri notificavano raramente alla Commissione gli investimenti infrastrutturali. Per attenuare in futuro questo rischio, la Commissione ha intensificato le proprie misure interne a carattere preventivo e introdotto una procedura di approvazione alternativa che comprende un'analisi qualitativa indipendente per il periodo di programmazione 2014-2020. Questa procedura alternativa non è intesa fornire sistematicamente, per gli Stati membri, la certezza giuridica riguardo al rispetto delle norme sugli aiuti di Stato al momento della decisione relativa a un grande progetto. Questa certezza può essere ottenuta solo in presenza della notifica di uno Stato membro, seguita dalla decisione della Commissione sugli aiuti di Stato.

VII. Per semplificare la legislazione applicabile agli aiuti di Stato per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha preso provvedimenti che hanno portato alla riduzione dell'onere amministrativo e a una maggiore trasparenza, aumentando al contempo le responsabilità degli Stati membri per quanto attiene alla progettazione e all'attuazione delle misure di aiuto. Affidare maggiori responsabilità agli Stati membri comporta il rischio che aumenti il numero di errori concernenti gli aiuti di Stato: il

monitoraggio della Commissione ha rivelato che gli Stati membri hanno commesso molti errori nella progettazione e attuazione dei regimi di aiuti durante il periodo di programmazione 2007-2013. Per attenuare questo rischio, la Commissione ha intrapreso azioni volte a promuovere la capacità amministrativa degli Stati membri nell'ambito degli aiuti di Stato, tra cui l'introduzione di prerequisiti per i regimi degli aiuti di Stato intesi a promuovere un'attuazione efficace ed efficiente dei Fondi strutturali e di investimento europei (le cosiddette "condizionalità ex ante"). Tuttavia, gli Stati membri considerati inadempienti rispetto a tali condizioni non sono necessariamente quelli in cui la Commissione ha riscontrato, in passato, la maggior parte dei problemi. Le azioni suddette richiedono, inoltre, un'attenzione continua.

VIII. La Corte formula le seguenti raccomandazioni:

a) La Commissione dovrebbe imporre azioni correttive laddove le misure di aiuto non siano conformi alle norme sugli aiuti di Stato.

b) i) La Commissione dovrebbe utilizzare la banca dati MAPAR per registrarvi le irregolarità, in modo da poterne analizzare agevolmente, ad esempio, la tipologia, la frequenza, la gravità, l'origine geografica e la causa. La banca dati dovrebbe contenere anche informazioni sul seguito dato a tali irregolarità (ad esempio le rettifiche finanziarie imposte).

ii) la Commissione dovrebbe adattare la struttura della banca dati IMS affinché le informazioni sulle irregolarità, afferenti ad esempio agli aiuti di Stato, possano essere estratte e analizzate per ciascuno Stato membro e per ciascuna tipologia.

iii) la DG COMP dovrebbe avere regolare accesso a tutte le informazioni pertinenti sulle irregolarità in materia di aiuti di Stato contenute nel MAPAR e nell'IMS.

iv) Utilizzando le informazioni disponibili nelle proprie banche dati, la Commissione dovrebbe monitorare ogni due anni la capacità degli Stati membri di adempiere alle norme sugli aiuti di Stato effettuando analisi concernenti, ad esempio, la tipologia, la frequenza, la gravità, l'origine geografica e la causa degli errori sugli aiuti di Stato individuati dalla stessa Commissione o dalle autorità degli Stati membri. La

Commissione dovrebbe svolgere questi compiti a fini di monitoraggio e per orientare le attività di sostegno, quali azioni di formazione per gli Stati membri, laddove ve ne sia più bisogno.

c) La Commissione dovrebbe approvare i grandi progetti solo dopo il nulla osta interno relativo agli aiuti di Stato e richiedere sistematicamente agli Stati membri di notificare l'eventuale aiuto, al fine di assicurare la certezza giuridica per gli Stati membri, a prescindere dalla procedura di domanda da questi applicata.

d) i) La Commissione dovrebbe garantire che l'estensione e la qualità dei controlli concernenti la conformità alle norme sugli aiuti di Stato svolti dalle autorità di audit siano sufficienti.

ii) In vista della chiusura del periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione dovrebbe chiedere alle autorità di audit di verificare la conformità alle norme sugli aiuti di Stato per i grandi progetti approvati prima della fine del 2012.

iii) La Commissione dovrebbe produrre ulteriore materiale esplicativo, fra cui, in particolare, casi di studio che illustrino le buone pratiche, nonché i tipi e le cause più comuni di violazione delle norme sugli aiuti di Stato.

iv) La Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a istituire un registro centrale per monitorare l'accumulo delle piccole sovvenzioni che, nel complesso, non possono superare una determinata somma (gli aiuti "de minimis").

v) La Commissione dovrebbe creare una banca dati centrale a livello UE tramite la quale le autorità pertinenti degli Stati membri possano consultare l'identità delle imprese destinatarie di un ordine di recupero di un aiuto di Stato, nonché lo stato della procedura di recupero, consentendo loro in tal modo di rispettare la normativa applicabile ("principio di Deggendorf"). L'accesso dovrebbe essere concesso solo sulla base del principio della necessità di sapere.

e) Se la condizionalità ex ante sugli aiuti di Stato non fosse soddisfatta entro la fine del 2016, la Commissione dovrebbe avvalersi della facoltà di sospendere i pagamenti

agli Stati membri interessati, fino a quando gli stessi non avranno ovviato a tutte le carenze rilevanti.

INTRODUZIONE

1. La politica di concorrenza mira ad assicurare che le imprese possano competere in condizioni di parità, sulla base dei propri prezzi e prodotti, senza ricevere vantaggi indebiti. Poiché il mercato unico dell'UE garantisce il libero scambio dei beni e dei servizi in tutta l'Unione, la politica di concorrenza è disciplinata a livello europeo[1]. Le norme in materia di aiuti di Stato rappresentano un aspetto chiave della politica di concorrenza dell'UE.

2. Un'azienda cui sia concesso un aiuto di Stato non si trova più a competere in condizioni di parità. Per questa ragione, a norma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), gli aiuti di Stato sono, in linea di principio, incompatibili con il mercato interno[2]. Esistono tuttavia ambiti e circostanze in cui il mercato non funziona come dovrebbe, così come si riscontrano lacune nell'offerta relativa a determinati bisogni. Per consentire la realizzazione degli obiettivi di politica pubblica, il trattato prevede un elenco di categorie di aiuti di Stato che sono o possono essere considerate compatibili con il mercato interno[3]. La Commissione ha inoltre emanato varie norme per disciplinare gli aiuti concessi in base a tali categorie.

Cosa sono gli aiuti di Stato e qual è la loro importanza finanziaria nell'UE?

3. In base al trattato, per aiuti di Stato si intende qualsiasi tipo di aiuto concesso da uno Stato membro che falsi o possa falsare la concorrenza conferendo un vantaggio a determinate imprese, nella misura in cui incida sugli scambi tra Stati membri. Affinché un aiuto sia considerato un aiuto di Stato, devono essere soddisfatti tutti i criteri indicati nella definizione. Tali criteri sono elencati nella ***tabella 1***.

---

[1] Articolo 26, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

[2] Articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

[3] Articolo 107, paragrafo 2, del TFUE: "Sono compatibili con il mercato interno […]" (ad esempio: gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali).

Articolo 107, paragrafo 3, del TFUE: "Possono considerarsi compatibili con il mercato interno […]" (ad esempio: gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio).

Tabella 1 – Criteri per definire un aiuto "aiuto di Stato"

	Criterio e spiegazione	**Esempi**
1	L'aiuto è concesso dallo Stato, ovvero mediante risorse statali. Per risorse statali si intende qualsiasi risorsa fornita da un'autorità di uno Stato membro o da un'entità di proprietà o sotto il controllo dello Stato[1].	Sussidi, esoneri fiscali o garanzie.
2	L'aiuto è concesso a imprese. Un'impresa è qualsiasi entità impegnata in un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico o dalle modalità di finanziamento[2]. Qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato è un'attività economica[3].	Un'azienda che produce automobili, un ente benefico che distribuisce cibo o un'azienda pubblica che offre servizi postali.
3	L'aiuto conferisce un vantaggio. Per vantaggio si intende un beneficio economico che l'impresa non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato[4].	Un prestito concesso a un'impresa a un tasso d'interesse inferiore al tasso di mercato.
4	Il vantaggio concesso è selettivo. Qualsiasi misura che conceda un aiuto e che non sia disponibile alle stesse condizioni per tutte le imprese che operano nello Stato membro è una misura selettiva.	Misure applicabili soltanto alle grandi imprese o alle imprese di un settore specifico, come quello dei trasporti o dell'energia.
5	L'aiuto falsa, o minaccia di falsare, la concorrenza. Si presume che la concorrenza venga falsata quanto il beneficiario di un aiuto opera in un settore in cui esiste o potrebbe esistere un regime concorrenziale[5].	Aiuti concessi a un'azienda del settore tessile, poiché vige un regime di concorrenza nell'industria tessile.
6	L'aiuto pregiudica gli scambi fra Stati membri. Quando un aiuto falsa o minaccia di falsare la concorrenza, si presume che esso possa pregiudicare gli scambi tra gli Stati membri, qualora gli effetti su altri Stati membri non siano semplicemente marginali[6].	Aiuto concesso a un produttore locale di mobilio, in quanto ci sono produttori di mobilio (locali o meno) in vari Stati membri dell'UE.

[1] Punto 17 della causa 248/84 e punto 38 della causa C-482/99.

[2] Punto 74 delle cause riunite da C-180/98 a C-184/98.

[3] Punto 36 della causa C-35/96.

[4] Punto 60 della causa C-39/94.

[5] Punti da 141 a 147 delle cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, da T-600/97 a T-607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98.

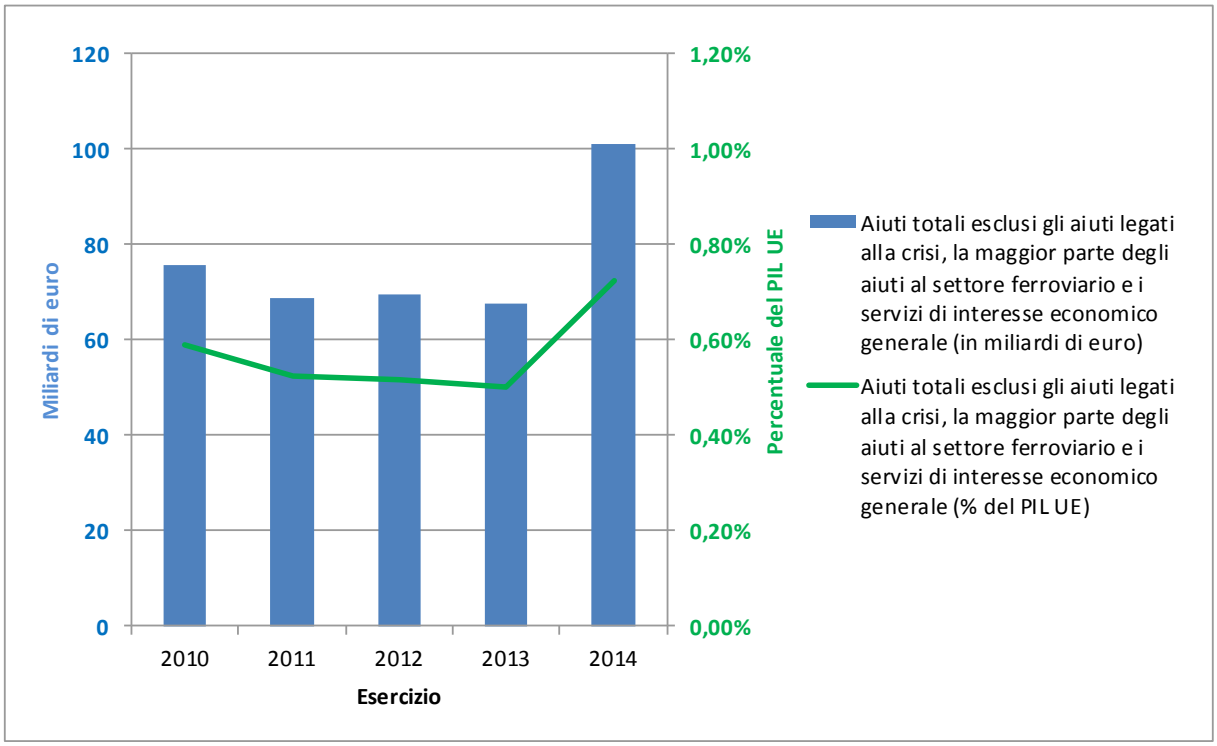
[6] Punto 81 delle cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, da T-600/97 a T-607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di una comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuti di Stato.

4. Nel periodo 2010-2014 gli Stati membri hanno speso in media 76,6 miliardi di euro all'anno in aiuti di Stato[4]. Ciò equivale a oltre lo 0,5 % del PIL degli Stati membri dell'UE (cfr. ***figura 1***). Le cifre sono sottostimate in quanto non includono la maggior parte degli aiuti concessi al settore ferroviario e ai servizi di interesse economico generale quali le reti di trasporto o i servizi postali, per i quali non sono disponibili dati completi per il periodo 2010-2014. Sono inoltre esclusi gli aiuti concessi al settore finanziario (gli aiuti legati alla "crisi"), in quanto non sono un indicatore degli aiuti di Stato concessi in condizioni ordinarie e non rientrano nell'ambito di questo audit. L'***allegato I*** fornisce una panoramica della spesa in aiuti di Stato sostenuta da ciascuno Stato membro nel periodo 2010-2014. In futuro, l'inserimento nell'informativa di ulteriori regimi di sostegno per le energie rinnovabili, successivamente all'adozione degli orientamenti del 2014 in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia, potrebbe comportare un ulteriore aumento delle notifiche di aiuti di Stato alla Commissione.

[4] Si veda il quadro di valutazione degli aiuti di Stato 2015 a cura della Commissione disponibile sul sito web della DG COMP.

Figura 1 – Aiuti di Stato nell'UE dal 2010 al 2014

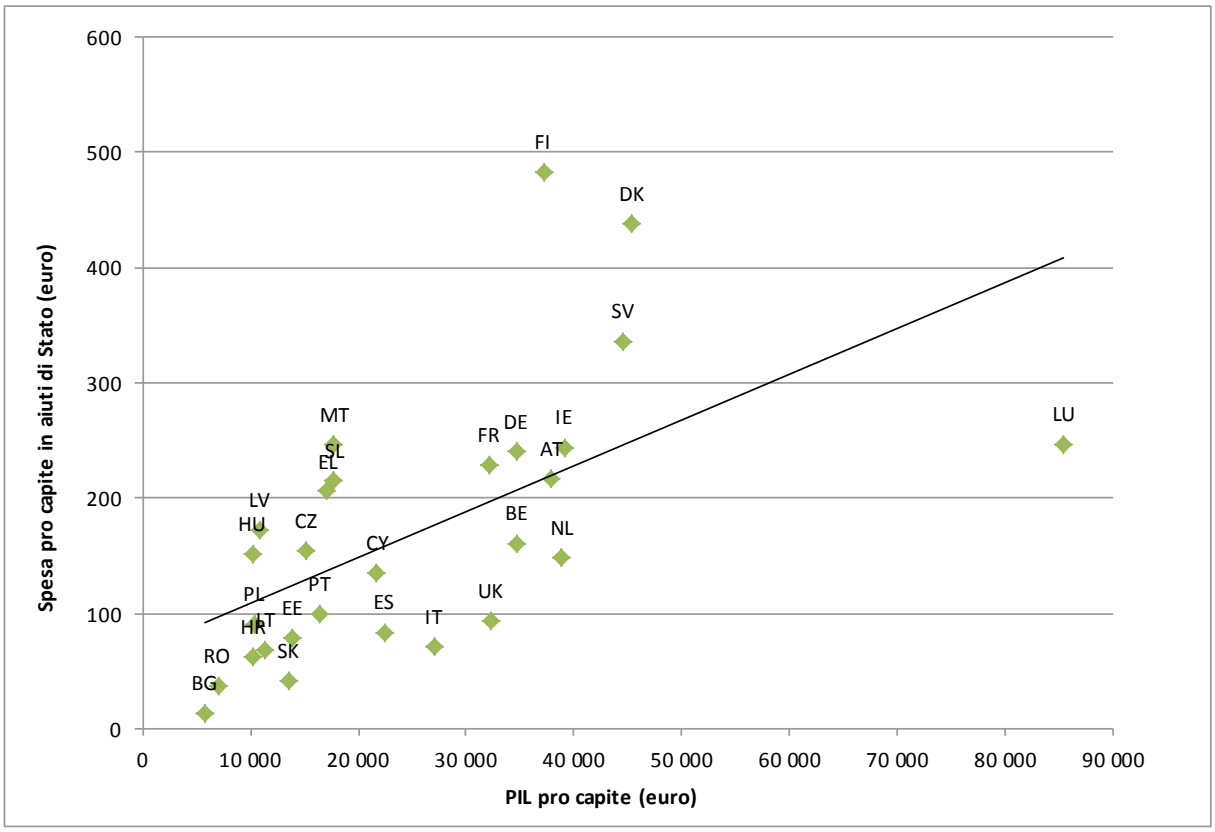


Nota: secondo la Commissione, l'incremento della spesa nel 2014 è largamente dovuto (per l'85 %) all'inserimento nell'informativa di ulteriori regimi per le energie rinnovabili. Al netto di questo inserimento, nel 2014 gli aiuti di Stato rendicontati sarebbero stati pari a circa 73 miliardi di euro. Inoltre, anche i fondi UE sono stati inclusi solo a partire dal 2014.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del quadro di valutazione degli aiuti di Stato della Commissione per il 2015.

5. Nel complesso, c'è una correlazione tra il PIL pro capite degli Stati membri e la loro spesa in aiuti di Stato (cfr. ***figura 2***). Nel periodo 2010-2014, i tre Stati membri con la maggiore spesa media pro capite in aiuti di Stato sono stati la Danimarca, la Finlandia e la Svezia.

Figura 2 – Confronto tra spesa dello Stato membro in aiuti di Stato e PIL pro capite (2010-2014)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del quadro di valutazione degli aiuti di Stato della Commissione per il 2015 e dei dati Eurostat sulla popolazione e sul PIL pro capite ai prezzi correnti.

6. Attuata per mezzo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo di coesione (FC) e del Fondo sociale europeo (FSE), la politica di coesione è uno dei principali capitoli di spesa del bilancio dell'UE. Essa si propone di sostenere lo sviluppo economico e l'occupazione nelle regioni più svantaggiate dell'Unione[5]. La dotazione totale dell'UE per la politica di coesione nel periodo di programmazione 2014-2020 ammonta a 352 miliardi di euro, in aumento rispetto ai 347 miliardi di euro del periodo di programmazione

[5] L'attuazione della politica avviene tramite programmi operativi che stabiliscono le priorità, gli obiettivi specifici e le modalità di utilizzo del finanziamento UE.

2007-2013[6]. Nel quadriennio 2010-2014, sono stati spesi 216 miliardi di fondi UE nel quadro della politica di coesione[7].

7. L'assegnazione dei fondi della politica di coesione viene stabilita tenendo in considerazione le differenze in termini di PIL; le regioni più povere ricevono un livello maggiore di sostegno finanziario[8]. Di conseguenza, questi fondi rappresentano una quota importante della spesa pubblica totale in vari Stati membri (cfr. ***figura 3***). Si tratta in particolare degli Stati membri che hanno aderito all'Unione nel 2004 e nel 2007: ad esempio, li fondi della politica di coesione assegnati nel 2014 hanno rappresentato oltre il 5 % della spesa pubblica in Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania e Polonia.

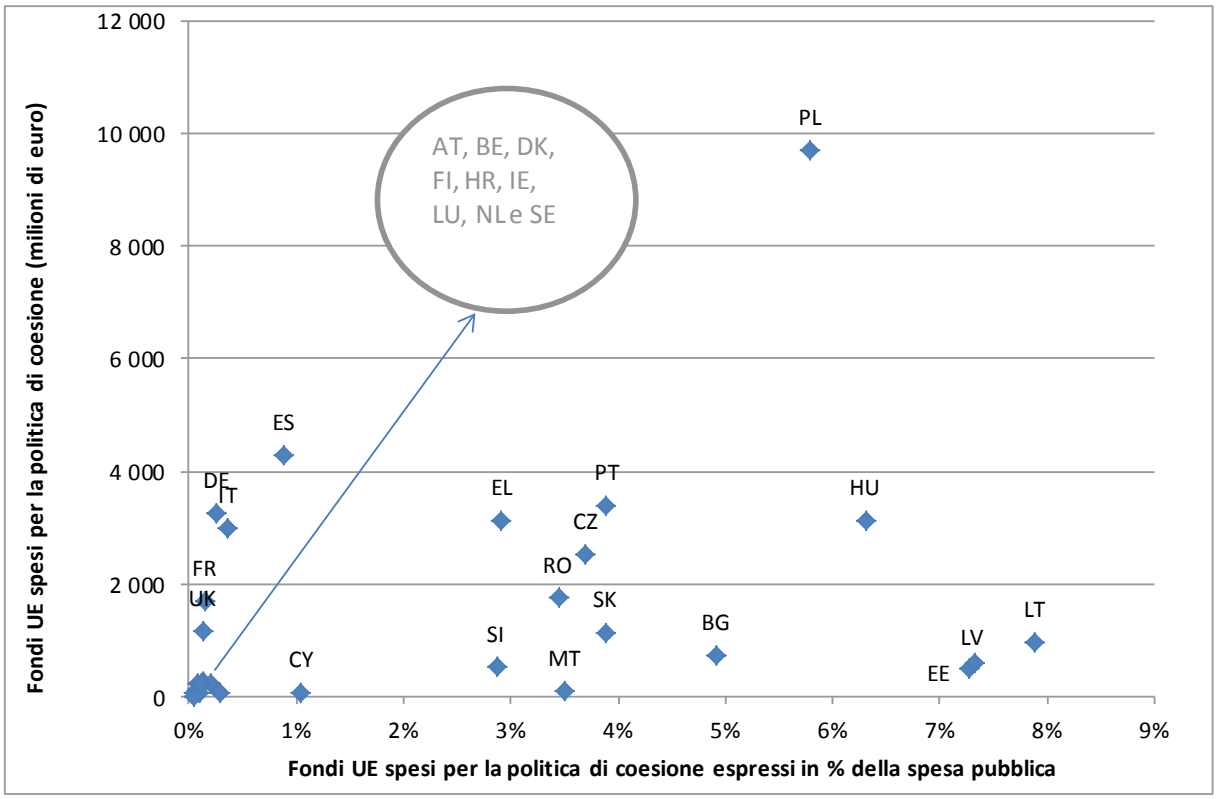
---

[6] Si vedano i documenti della Commissione: "Introduzione alla politica di coesione dell'UE 2014-2020" del giugno 2014 e "La politica di coesione 2007-2013 Osservazioni e testi ufficiali" del gennaio 2007. Il periodo di programmazione è il quadro pluriennale di pianificazione e attuazione della spesa a titolo dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione.

[7] Cfr. il portale sui dati della politica di coesione disponibile sul sito web della Commissione.

[8] Articolo 90 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

Figura 3 – Fondi UE spesi nel quadro della politica di coesione per Stato membro, 2010-2014



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati contabili della Commissione e delle statistiche di Eurostat sulla spesa pubblica.

8. Secondo il trattato, le norme in materia di aiuti di Stato si applicano soltanto agli aiuti concessi dagli Stati membri ad entità che svolgono un'attività economica[9]. Pertanto, gli aiuti concessi direttamente dalla Commissione, o da qualsiasi altro organismo dell'UE, come la Banca europea per gli investimenti, non sono soggetti alle norme in materia di aiuti di Stato. Il finanziamento dell'UE attraverso la politica di coesione è soggetto alle norme sugli aiuti di Stato in quanto tali fondi sono gestiti dagli Stati membri. Secondo le stime della Commissione, nel periodo di programmazione 2007-2013 circa il 40 % dei fondi relativi alla politica di coesione, per un totale di 139 miliardi di euro, è stato concesso a progetti soggetti alle norme in materia di aiuti di Stato[10]. Secondo la Commissione, la spesa totale in aiuti di

---

[9] Articolo 107 del TFUE.

[10] Si veda il documento della Commissione sugli orientamenti per gli aiuti a finalità regionale per il periodo 2014-2020 pubblicato nel settembre 2014.

Stato nello stesso periodo è stata di 504 miliardi di euro[11]. Nel complesso, i fondi della politica di coesione rappresentano quindi più di un quarto della spesa totale in aiuti di Stato nel periodo di programmazione 2007-2013.

Procedure per la concessione degli aiuti di Stato

Gli Stati membri sono tenuti a notificare gli aiuti di Stato alla Commissione

9. In base al trattato, la Commissione deve essere informata di qualsiasi progetto diretto a istituire o modificare aiuti[12]. Nella pratica ciò implica che se uno Stato membro vuole concedere un aiuto di Stato, deve informare la direzione generale Concorrenza della Commissione (DG COMP). Questo processo prende il nome di notifica.

10. Dopo che lo Stato membro ha notificato la prevista concessione di un aiuto, la DG COMP stabilisce se costituisca o meno un aiuto di Stato. In caso affermativo, valuta se esso sia compatibile con il mercato interno soppesandone gli effetti positivi (concorso al raggiungimento di un obiettivo ben definito di interesse comune) e gli effetti negativi (distorsione della concorrenza e degli scambi). Tale valutazione di compatibilità è di esclusiva competenza della Commissione[13].

Esenzioni dalla notifica

11. Pur proibendo in linea di principio gli aiuti di Stato, il trattato riporta altresì un elenco delle categorie di aiuti potenzialmente compatibili con il mercato interno. In questo quadro, la Commissione può emanare delle norme per definire i criteri secondo cui tali categorie di aiuti sono esenti dall'obbligo di notifica[14]. La Commissione stabilisce queste norme sulla base

---

[11] Si veda il quadro di valutazione degli aiuti di Stato della Commissione per il 2015 e il 2011.

[12] Articolo 108, paragrafi 2 e 3, del TFUE.

[13] Articolo 108 del TFUE.

[14] Regolamento (UE) n. 2015/1588 del Consiglio, del 13 luglio 2015, sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali (GU L 248, 24.9.2015, pag. 1) (codificazione) che sostituisce il regolamento (CE) n. 994/98 del Consiglio, del 7 maggio 1998, sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali, in particolare per quanto concerne l'articolo 108, paragrafo 4, del TFUE.

dell'esperienza maturata nella valutazione delle misure di aiuto, tenendo conto della giurisprudenza della Corte europea di giustizia.

Regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC)

12. Per le categorie di aiuti che ritiene di probabile compatibilità con il mercato interno, la Commissione ha adottato un regolamento che esenta tali aiuti dall'obbligo di notifica, purché siano soddisfatte tutte le condizioni e a meno che non superino determinate soglie ivi stabilite. Si tratta del regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC)[15]. Tra queste categorie figurano, ad esempio, gli aiuti di Stato alla cultura e per la tutela dell'ambiente.

13. L'RGEC semplifica di molto il lavoro della Commissione e degli Stati membri, permettendo a questi ultimi di attuare diverse misure di aiuto senza dover espletare le procedure di notifica o sottoporle all'esplicita valutazione di compatibilità della Commissione. L'RGEC stabilisce una serie di disposizioni generali e altre disposizioni applicabili a ciascuna categoria di aiuto. Gli aiuti che rientrano nel regolamento e che sono conformi a tali disposizioni vengono considerati automaticamente compatibili con il mercato interno. Tuttavia, nel caso di grandi misure di aiuto (superiori alle soglie di notifica) l'obbligo di notifica è vigente a causa dei potenziali effetti di distorsione della concorrenza di tali misure[16].

Aiuti "de minimis"

14. La Commissione ha inoltre stabilito che gli aiuti fino a 200 000 euro concessi a un unico beneficiario per un periodo di tre anni non falsano la concorrenza né incidono sugli scambi

---

[15] Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (GU L 187 del 26.6.2014, pag. 1).

[16] Le soglie variano tra 400 000 euro per determinati aiuti alle start-up fino a 150 milioni di euro per aiuti nel settore delle fonti di energia rinnovabili.

fra Stati membri[17]. Questo tipo di aiuti è denominato "aiuti de minimis" e, non soddisfacendo il criterio di distorsione o minaccia di distorsione della concorrenza degli aiuti di Stato, né quello delle ripercussioni sugli scambi fra Stati membri, non viene classificato come aiuto di Stato e non deve essere notificato alla DG COMP. La soglia dell'aiuto sale a 500 000 euro nel caso dei servizi di interesse economico generale[18].

I principali attori coinvolti nella gestione dei programmi operativi nella politica di coesione

15. La gestione dei programmi operativi del FESR/FC e dell'FSE è condivisa tra gli Stati membri e la Commissione. Gli Stati membri selezionano, gestiscono e monitorano i progetti mentre la Commissione provvede alla supervisione e al monitoraggio dei sistemi di controllo e gestione degli Stati membri. La responsabilità ultima per l'esecuzione del bilancio UE ricade sulla Commissione[19].

Il ruolo degli Stati membri

16. A livello di Stato membro, sono le autorità di gestione le responsabili dell'amministrazione ordinaria dei programmi operativi. Esse hanno il compito di assicurare, attraverso le verifiche di gestione, che tutti i progetti cofinanziati siano ammissibili al finanziamento europeo e che le spese di progetto dichiarate siano conformi alle condizioni di ammissibilità, ivi comprese le norme sugli aiuti di Stato. Le autorità di certificazione svolgono controlli sulle dichiarazioni di spesa del progetto ricevute dalle autorità di gestione e le presentano alla Commissione per ottenere il rimborso. Le autorità di audit svolgono gli audit

---

[17] Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» (GU L 352, 24.12.2013, pag. 1).

[18] Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti d'importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale (GU L 114 del 26.4.2012, pag. 8).

[19] Articolo 53 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

delle operazioni (ossia, dei progetti) e dei sistemi di gestione e controllo e riferiscono alla Commissione attraverso le relazioni annuali di controllo (RAC) e i giudizi di audit[20].

17. Inoltre, gli uffici nazionali responsabili per gli aiuti di Stato possono (in base al proprio mandato) verificare la conformità dei regimi di aiuto a livello nazionale (cofinanziati o meno dall'UE) o fornire consulenza o pareri ad altri organismi dello Stato membro. In tutti gli Stati membri esiste, a livello centrale, un ufficio responsabile per gli aiuti di Stato, ad eccezione del Belgio dove gli uffici per gli aiuti di Stato sono costituiti a livello regionale. In alcuni Stati membri gli uffici responsabili per gli aiuti di Stato sono parte dei ministeri delle finanze o degli affari economici mentre, in altri Stati membri, sono organismi indipendenti o integrati all'interno dell'autorità nazionale garante della concorrenza. Gli uffici per gli aiuti di Stato possono anche fungere da punto di contatto per attingere a conoscenze specialistiche a supporto della progettazione dei regimi di aiuto, riducendo così il rischio di non conformità alle norme sugli aiuti di Stato (cfr. ***riquadro 1***).

Riquadro 1 - L'ufficio per gli aiuti di Stato vaglia gli aiuti di Stato allo stadio di proposta legislativa (Danimarca)

Nel preparare una proposta legislativa, tutti i ministeri sono tenuti ad effettuare una valutazione iniziale della rilevanza sotto il profilo degli aiuti di Stato. Tali informazioni vengono inviate al segretariato per gli aiuti di Stato (composto da esperti in materia) per ottenerne la valutazione. Se si ritiene che la proposta sia in conflitto con le norme sugli aiuti di Stato, viene chiesto al ministero di riformulare la propria proposta legislativa. Il segretariato per gli aiuti di Stato assiste il ministero fornendo suggerimenti e consulenza durante l'intero processo legislativo.

Il ruolo della Commissione

18. La direzione generale Politica regionale e urbana (DG REGIO) è responsabile, presso la Commissione, della promozione dello sviluppo economico e sociale nelle varie regioni dell'Unione europea, in particolare in quelle più svantaggiate, e gestisce il FESR e l'FC. La

[20] Le RAC sono relazioni annuali a cura delle autorità di audit che presentano i risultati di tutti gli audit svolti per un determinato o per vari programmi operativi. Le RAC costituiscono il documento principale per mezzo del quale le autorità di audit forniscono garanzie sui sistemi di gestione e di controllo del/i programma/i operativo/i oggetto della relazione, nonché sulla legittimità e regolarità dei progetti cofinanziati.

direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL) è la divisione della Commissione responsabile delle questioni sociali e dell'occupazione nell'UE e gestisce l'FSE.

19. Entrambe le direzioni generali si basano principalmente sul lavoro delle autorità di audit per assicurarsi che la spesa a titolo del FESR/FC e dell'FSE sia conforme alle norme nazionali e dell'UE applicabili. Oltre ad esaminare il lavoro delle autorità di audit, nell'ambito del proprio lavoro di supervisione svolgono i propri audit delle operazioni e dei sistemi negli Stati membri.

20. La DG COMP è la direzione della Commissione incaricata di assicurare la corretta applicazione delle norme UE sugli aiuti di Stato, in tutti i settori all'infuori dell'agricoltura e della pesca[21]. Essa si occupa della legislazione in materia di aiuti di Stato sulla base del trattato e vigila sulla sua attuazione. In particolare, monitora con regolarità i regimi di aiuto per verificare se, e in quale misura, rispettino le norme in materia di aiuti di Stato[22]. Inoltre, le parti interessate, quali uno Stato membro o un'impresa concorrente, hanno la possibilità di presentare una denuncia alla Commissione qualora ritengano che gli aiuti concessi a un determinato beneficiario siano illegali. La Commissione ha l'obbligo di esaminare tutte queste denunce[23].

21. La ***figura 4*** offre una panoramica semplificata degli attori coinvolti nella politica di coesione e del processo di concessione degli aiuti di Stato.

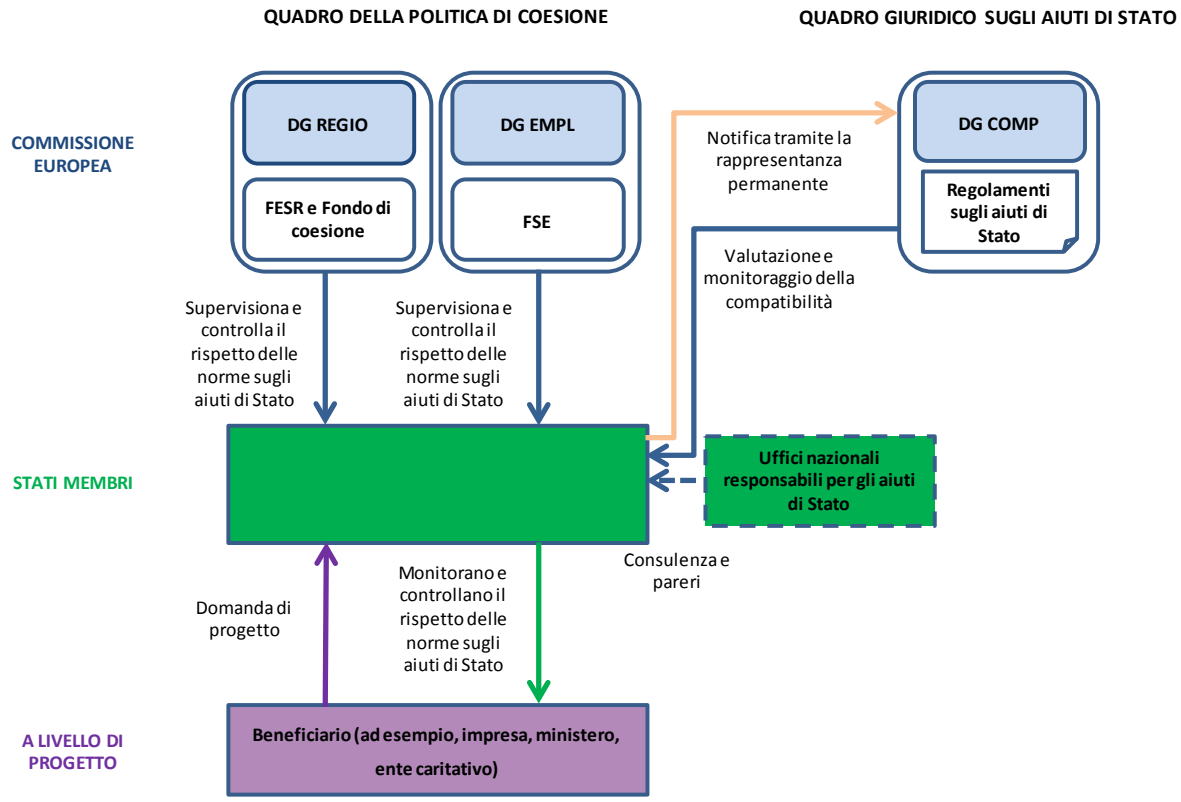
---

[21] Per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, nonché per gli affari marittimi e la pesca, la responsabilità del controllo relativo agli aiuti di Stato spetta, rispettivamente, alle direzioni generali Agricoltura e sviluppo rurale e Affari marittimi e pesca.

[22] Per regime di aiuti si intende una legge o un provvedimento che definisce in termini generali quali tipologie di beneficiari possano ricevere un aiuto di Stato e in base a quale condizioni.

[23] Articolo 24 del regolamento (UE) n. 2015/1589 del Consiglio.

Figura 4 - Attori della politica di coesione e del processo di concessione degli aiuti di Stato.



Fonte: Corte dei conti europea.

Audit della Corte dei conti europea e delle istituzioni superiori di controllo degli Stati membri sugli aiuti di Stato

22. Sulla base dell'esame di una serie di denunce e del monitoraggio di alcuni casi risalenti al periodo 2008-2010, in una delle precedenti relazioni speciali del 2011 la Corte aveva individuato alcuni punti deboli nei sistemi in vigore negli Stati membri per assicurare la notifica degli aiuti di Stato[24].

23. Inoltre, dal 2010 al 2014 la Corte ha esaminato la conformità alle norme in materia di aiuti di Stato di numerosi progetti finanziati dal FESR/FC e dall'FSE. La Corte ha tenuto conto

---

[24] Relazione speciale n. 15/2011 "Le procedure della Commissione consentono una gestione efficace del controllo sugli aiuti di Stato?" (http://eca.europa.eu)

dei risultati di questi audit nelle valutazioni specifiche svolte per il FESR/FC e l'FSE e contenute nelle relazioni annuali[25].

24. Gli auditor della Corte hanno svolto un sondaggio presso 28 istituzioni superiori di controllo, cui hanno risposto 22 ISC. La maggior parte di esse ha dichiarato di aver svolto, a vari livelli, nell'ambito dei propri audit, controlli sugli aiuti di Stato[26]. Pochissime hanno espletato anche audit specifici sugli aiuti di Stato.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

25. Nel corso delle attività annuali di audit della conformità condotte negli ultimi anni, gli auditor della Corte hanno riscontrato un numero rilevante di errori per quanto attiene al rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato nella politica di coesione. La presente relazione valuta se la Commissione abbia intrapreso misure sufficienti per comprendere la ragione di questa situazione e analizza se le azioni intraprese dalla Commissione rafforzeranno la sua capacità, e quella degli Stati membri, di prevenire, individuare e correggere le violazioni delle norme sugli aiuti di Stato.

26. Tramite l'audit svolto, si è valutato il livello di inosservanza delle norme sugli aiuti di Stato nella politica di coesione (FESR/FC e FSE) durante il periodo di programmazione 2007-2013, nonché in quale misura la Commissione fosse al corrente delle cause di tale inosservanza. Le analisi specifiche hanno riguardato prevalentemente il periodo 2010-2014. Gli auditor hanno inoltre verificato se le azioni intraprese dalla Commissione per il periodo di programmazione 2014-2020 affrontino la questione dell'inosservanza delle norme in materia di aiuti di Stato.

---

[25] Cfr. ad esempio il capitolo 6 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2014 (GU C 373, 10.11.2015).

[26] Le istituzioni superiori di controllo sono organismi nazionali responsabili dell'audit delle entrate e delle spese pubbliche.

27. In particolare si è verificato:

a) se la Commissione disponesse di un quadro completo e aggiornato delle cause di inosservanza delle norme sugli aiuti di Stato nella politica di coesione e se le DG della Commissione e gli Stati membri avessero riscontrato violazioni relative a tali norme. Si è inoltre verificato se le azioni intraprese dalla Commissione in risposta agli errori commessi sugli aiuti di Stato avessero comportato una quantità adeguata di azioni correttive; e

b) se la Commissione avesse preso misure appropriate per prevenire in futuro, nella politica di coesione, violazioni delle norme in materia di aiuti di Stato.

28. Sono stati quindi analizzati in dettaglio i risultati degli audit di conformità espletati e utilizzati esempi tratti da questi ultimi per illustrate gli errori frequenti in tema di aiuti di Stato. È stata inoltre esaminata la procedura della Commissione per l'approvazione di alcuni progetti di entità finanziaria considerevole (i cosiddetti "grandi progetti").

29. L'audit ha compreso l'esame di alcuni documenti (ad esempio l'analisi delle relazioni annuali delle autorità di audit nonché di relazioni di audit e di regolamenti della Commissione) e colloqui con rappresentanti della Commissione.

30. A livello di Stati membri, sono state condotte due indagini:

a) un sondaggio presso 113 autorità di audit in 28 Stati membri, responsabili per 440 programmi operativi finanziati dal FESR/FC e dall'FSE nel periodo 2007-2013, 100 delle quali hanno risposto (88 %); e

b) un sondaggio presso 31 uffici per gli aiuti di Stato in 28 Stati membri, al quale hanno risposto 24 uffici (77 %).

31. Gli auditor della Corte si sono infine recati in quattro Stati membri (Danimarca, Polonia, Portogallo e Ungheria) per esaminare i diversi processi utilizzati dalle varie autorità per gli aiuti di Stato.

OSSERVAZIONI

Mancanza di un'analisi esaustiva, da parte della Commissione, degli errori in materia di aiuti di Stato e scarsa attenzione prestata dagli Stati membri a questi ultimi

32. Gli auditor hanno cercato di stabilire in che misura le norme sugli aiuti di Stato siano state disattese nella politica di coesione analizzando gli audit annuali sulla conformità da essi svolti, nonché di appurare se la Commissione avesse una visione d'insieme degli errori commessi negli Stati membri in materia di aiuti di Stato. Se tracciata in maniera appropriata, tale visione d'insieme consentirebbe alla Commissione di ripartire efficacemente le proprie risorse fra audit, monitoraggio e sostegno agli Stati membri. Gli auditor hanno confrontato la rilevazione degli errori inerenti agli aiuti di Stato da parte della Commissione e degli Stati membri con la propria, esaminando inoltre le azioni correttive poste in atto dalla Commissione in risposta agli errori individuati.

Numero significativo di errori concernenti gli aiuti di Stato nel Fondo europeo di sviluppo regionale, nel Fondo di coesione e, in misura molto minore, nel Fondo sociale europeo

Gli audit della Corte su progetti rilevanti sul piano degli aiuti di Stato

33. Nel corso degli audit annuali di conformità svolti dagli auditor della Corte nel periodo 2010-2014, sono stati esaminati 1 573 progetti FESR/FC e FSE selezionati in maniera casuale[27]. Degli 828 progetti FESR/FC, 220 (il 26,6 %) erano rilevanti sul piano degli aiuti di Stato. Lo stesso dicasi per 49 (6,6 %) dei 745 progetti FSE.

34. Gli auditor della Corte hanno riscontrato, in totale, 50 casi di inosservanza delle norme in materia di aiuti di Stato. Di questi 50 casi, 46 riguardavano progetti FESR/FC e quattro progetti FSE. Le probabilità che si verifichino errori in materia di aiuti di Stato nell'ambito dell'FSE sono notevolmente più limitate, soprattutto perché i progetti finanziati da questo Fondo sono, in genere, molto più ridotti ed è più probabile che rientrino negli aiuti "de minimis".

---

[27] Per maggiori informazioni sulle modalità di selezione del campione e di verifica dei progetti, cfr. allegato 1.1, paragrafi 4-10 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2014.

35. Dal 2010 al 2014 sono aumentati, in generale, sia il numero di progetti rilevanti dal punto di vista degli aiuti di Stato, sia la percentuale di progetti in cui sono stati riscontrati errori al riguardo, segno che i controlli posti in essere per prevenire tali errori non sono migliorati nel tempo. Tale aumento degli errori ha riguardato perlopiù gli errori privi di impatto finanziario sull'importo del finanziamento del bilancio UE (cfr. ***tabella 2***)[28]. Si è riscontrato che il 20,9 % dei progetti FESR/FC rilevanti sotto il profilo degli aiuti di Stato conteneva errori riguardanti questi ultimi. La percentuale corrispondente per l'FSE è dell'8,2 %.

Tabella 2 – Errori sugli aiuti di Stato riscontrati negli audit di conformità annuali della Corte per il periodo 2010-2014

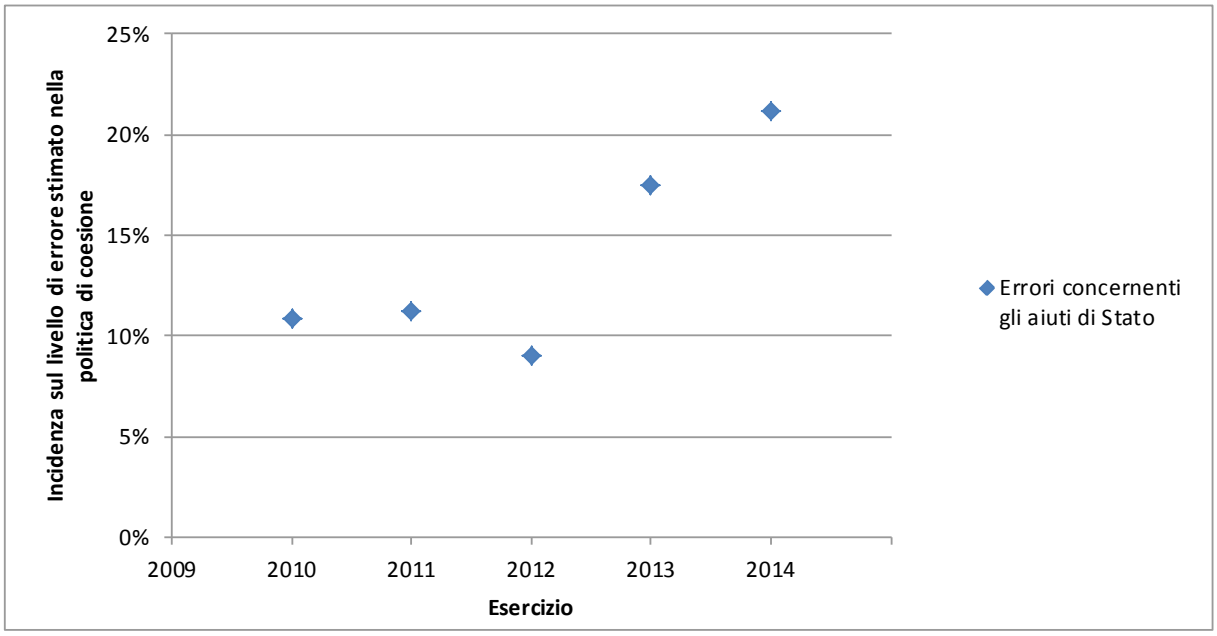
Fondo (1)	**Anno (2)**	**Numero di progetti sottoposti a audit (3)**	**Numero di progetti rilevanti sotto il profilo degli aiuti di Stato (4)**	**% (4/3)**	**Numero di errori sugli aiuti di Stato (5)**	**% (5/4)**	**Numero di errori sugli aiuti di Stato aventi un impatto finanziario**	**Numero di errori sugli aiuti di Stato privi di impatto finanziario**
FESR/FC	2010	163	37	22,7 %	2	5,4 %	2	0
	2011	168	43	25,6 %	8	18,6 %	4	4
	2012	168	30	17,9 %	6	20,0 %	2	4
	2013	168	51	30,4 %	16	31,4 %	5	11
	2014	161	59	36,6 %	14	23,7 %	3	11
Totale FESR/FC:		**828**	**220**	**26,6 %**	**46**	**20,9 %**	**16**	**30**
FSE	2010	66	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0
	2011	166	8	4,8 %	0	0,0 %	0	0
	2012	168	3	1,8 %	3	100,0 %	0	3
	2013	175	14	8,0 %	1	7,1 %	0	1
	2014	170	24	14,1 %	0	0,0 %	0	0
Totale FSE		**745**	**49**	**6,6 %**	**4**	**8,2 %**	**0**	**4**
Totale		***1573***	***269***	***17,1 %***	***50***	***18,6 %***	***16***	***34***

Fonte: Corte dei conti europea.

[28] Il fatto che vi sia un impatto finanziario implica che gli auditor della Corte hanno riscontrato una differenza tra il valore effettivo di un'operazione e il valore che essa avrebbe avuto se fosse stata condotta nel rispetto delle disposizioni applicabili. Si rimanda all'allegato 1.1 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2014 per maggiori dettagli sulla metodologia utilizzata.

36. In 16 casi di inosservanza delle norme sugli aiuti di Stato su 50 (il 32 %), gli auditor hanno ritenuto che gli errori riscontrati avessero avuto un impatto finanziario sull'importo del finanziamento a carico del bilancio UE. Tutti i 16 casi, concernenti progetti FESR/FC, hanno inciso in maniera rilevante sulla stima, elaborata dalla Corte, del livello di errore nella politica di coesione, soprattutto a partire dal 2013 (cfr. ***figura 5***)[29]. Nel periodo 2010-2014, il 13,5 % del livello medio annuale di errore stimato nella politica di coesione era attribuibile ad errori relativi agli aiuti di Stato[30].

Figura 5 – Contributo degli errori sugli aiuti di Stato al livello di errore stimato nella politica di coesione (2010-2014)



Nota: il contributo degli errori sugli aiuti di Stato al livello di errore stimato nella politica di coesione dipende sia dalla gravità sia dal numero degli errori sugli aiuti di Stato.

Fonte: Corte dei conti europea.

---

[29] Il livello di errore stimato è una stima statistica della percentuale probabile di errore nella popolazione. Cfr. allegato 1.1, paragrafo 15, della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2014.

[30] Nel periodo 2010-2014, il livello medio annuale di errore stimato nella politica di coesione era del 5,7 %.

Sono state riscontrate quattro principali categorie di errori in materia di aiuti di Stato

37. Gli errori concernenti gli aiuti di Stato riscontrati dagli auditor della Corte nel corso degli audit annuali di conformità dal 2010 al 2014 possono essere suddivisi in quattro categorie (cfr. ***figura 6***):

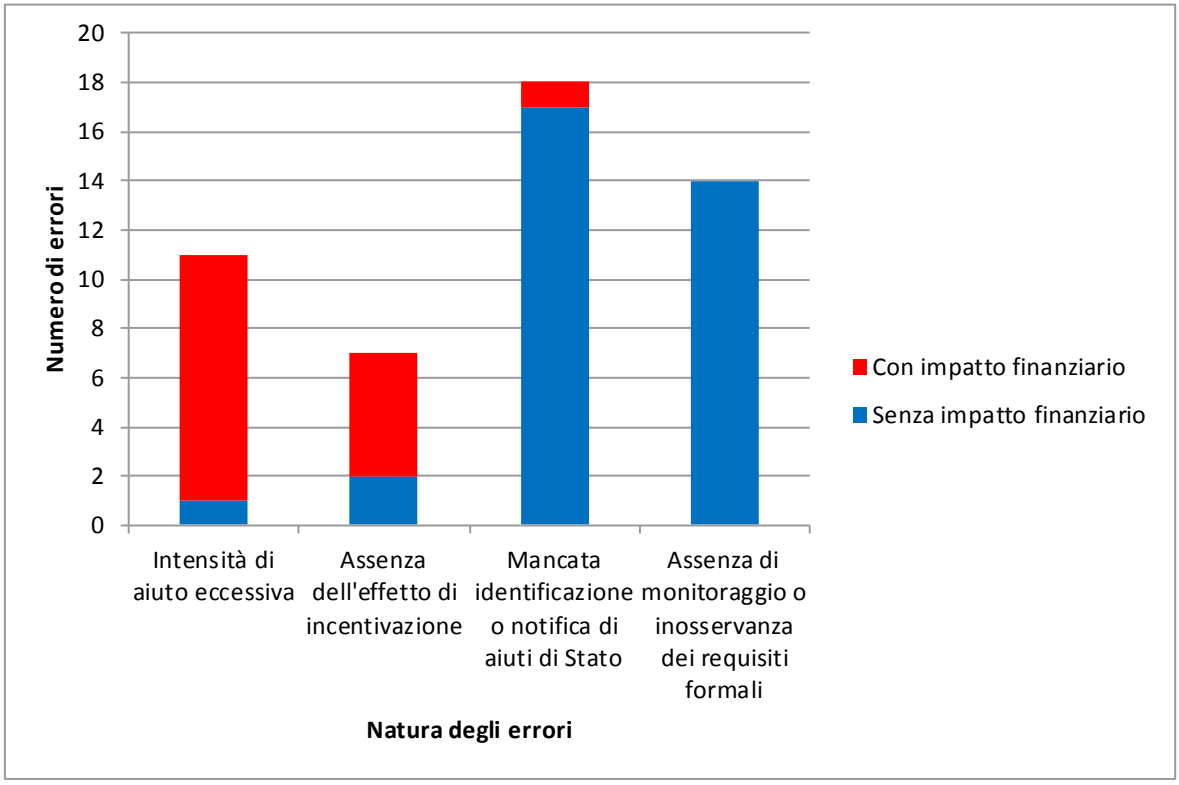
a) intensità di aiuto eccessivamente elevata;

b) assenza dell'effetto di incentivazione;

c) non individuazione o mancata notifica dell'aiuto di Stato;

d) assenza di monitoraggio o inosservanza dei requisiti formali.

Figura 6 – Natura e numero degli errori concernenti gli aiuti di Stato (2010-2014)



Fonte: Corte dei conti europea.

38. Dei 16 errori relativi agli aiuti di Stato che avevano comportato un impatto finanziario, 15 rientravano nelle categorie di errore "Intensità di aiuto eccessivamente elevata" e "Assenza dell'effetto di incentivazione".

Intensità di aiuto eccessivamente elevata

39. La Commissione definisce dei massimali per l'intensità di aiuto[31] onde limitare l'importo degli aiuti di Stato al minimo necessario perché l'attività destinataria dell'aiuto possa avere luogo[32]. In molti casi (in funzione, tra gli altri fattori, della categoria di aiuto), è possibile aumentare i massimali di intensità per le PMI[33]. Tale aumento è noto come "maggiorazione PMI". Un errore frequente in questa categoria si è verificato allorché le autorità di gestione hanno trattato grandi aziende come PMI, concedendo loro la relativa maggiorazione, benché ciò non fosse ammissibile (cfr. ***riquadro 2***).

Riquadro 2 – Esempi di intensità di aiuto non corretta (Slovenia)

Per un progetto FESR in Slovenia esaminato dagli auditor della Corte nel quadro degli audit di conformità 2013, sono stati concessi aiuti nell'ambito di un regime notificato per attività di ricerca e sviluppo nel settore automobilistico. Il beneficiario era un consorzio di nove partner, uno dei quali era una PMI. Tutti gli altri partner erano grandi imprese. Il beneficiario ha ricevuto una maggiorazione per le PMI, pur svolgendo le proprie attività di ricerca esclusivamente per conto di grandi imprese. Parte della spesa ammissibile avrebbe dovuto essere soggetta a un'intensità di aiuto del 25 % e non del 50 %, come in realtà è avvenuto. Di conseguenza, l'aiuto pari a 0,4 milioni di euro non avrebbe dovuto essere concesso.

Assenza dell'effetto di incentivazione

40. Gli aiuti di Stato possono conseguire l'obiettivo di interesse pubblico perseguito solo se hanno un effetto di incentivazione, ossia se stimolano i beneficiari a intraprendere attività

---

[31] Per "intensità di aiuto" si intende l'importo dell'aiuto espresso in percentuale dei costi ammissibili del progetto. Cfr., ad esempio, articolo 2, paragrafo 26, del regolamento (UE) n. 651/2014.

[32] Cfr. il testo proposto dalla Commissione sui princìpi comuni per una valutazione economica della compatibilità degli aiuti di Stato, disponibile sul sito web della DG COMP.

[33] Le PMI possono usufruire di un'intensità di aiuto maggiore in quanto la Commissione ritiene che le carenze del mercato per quanto riguarda, ad esempio, l'accesso al finanziamento, siano più rilevanti per le piccole imprese. Cfr. Manuale delle norme comunitarie in materia di aiuti di stato a favore delle PMI, redatto dalla Commissione, del 25.2.2009.

che non svolgerebbero svolto in assenza di aiuti[34]. Pertanto il beneficiario deve dimostrare che il progetto sostenuto non sarebbe andato in porto senza l'aiuto. Ad esempio, ai sensi del regolamento RGEC 2008, l'effetto di incentivazione per le grandi imprese beneficiarie di un aiuto di Stato doveva essere dimostrato provando che l'aiuto aveva portato a un aumento significativo della portata, delle dimensioni, e dell'importo speso, oppure a una riduzione significativa dei tempi di realizzazione del progetto (cfr. ***riquadro 3***)[35].

Riquadro 3 – Esempio di assenza dell'effetto di incentivazione (Polonia)

In un progetto FESR in Polonia per la costruzione di un centro logistico, esaminato dagli auditor della Corte nel quadro degli audit di conformità 2010, il beneficiario non era riuscito a dimostrare nella propria domanda per il progetto che l'aiuto avrebbe incrementato, in misura rilevante, la portata, le dimensioni, l'importo speso o la rapidità di esecuzione dei progetti, come richiesto dall'RGEC 2008. Di conseguenza, il progetto, che avrebbe potuto beneficiare di un finanziamento UE per 23,2 milioni di euro, non è risultato ammissibile ed è stato pertanto ritirato dallo Stato membro.

41. Gli auditor della Corte hanno anche riscontrato dei casi in cui i lavori erano iniziati prima che la domanda di progetto fosse presentata all'autorità che concede gli aiuti. Anche questo denota che l'aiuto non era necessario per l'esecuzione del progetto.

Non individuazione o mancata notifica dell'aiuto di Stato

42. Per la categoria di errore in cui l'autorità di gestione aveva classificato erroneamente l'aiuto a un progetto come non costituente aiuto di Stato o aveva mancato di notificare l'aiuto di Stato alla Commissione, gli auditor della Corte hanno per prima cosa verificato se l'aiuto avrebbe potuto essere esente da notifica, ad esempio in virtù dell'RGEC. Solo quando non sussistevano le basi per l'esenzione, si è considerato l'errore come avente impatto finanziario (cfr. ***riquadro 4***).

---

[34] COM(2012) 209 definitivo dell'8 maggio 2012 "Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE".

[35] Articolo 8, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria) (GU L 214 del 9.8.2008, pag. 3). Questo regolamento era stato preceduto dal regolamento (CE) n. 1628/2006 della Commissione del 24 ottobre 2006 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di Stato per investimenti a finalità regionale.

Riquadro 4 – Esempio di mancata notifica (Repubblica ceca)

In un progetto FESR nella Repubblica ceca per la costruzione di un'infrastruttura di ricerca, esaminato dagli auditor della Corte nel quadro degli audit di conformità 2014, l'autorità di gestione non ha notificato l'aiuto alla Commissione ritenendo le attività di ricerca del progetto di natura non economica. Benché parte delle attività di ricerca del beneficiario fossero di natura non economica, una parte cospicua delle sue attività consisteva in ricerche a contratto. Di conseguenza, gli aiuti oggetto di audit pari a 1,8 milioni di euro costituivano un aiuto di Stato che avrebbe dovuto essere concesso solo previa notifica e approvazione da parte della Commissione.

Assenza di monitoraggio o inosservanza dei requisiti formali

43. È importante che le autorità di gestione osservino le disposizioni in materia di monitoraggio e verifica, nonché gli altri requisiti formali ad esse imposti affinché si assicurino che le misure che costituiscono aiuti di Stato siano compatibili con il mercato interno. Questi requisiti si applicano anche agli aiuti de minimis (cfr. paragrafo 14). La difficoltà particolare, nella fattispecie, è che le imprese possono ricevere aiuti finanziari in maniera ripetuta da più fonti. Le varie concessioni di aiuto potrebbero, nel loro insieme, superare il massimale de minimis. Vari errori in questa categoria riguardavano la mancata verifica dell'importo complessivo degli aiuti de minimis (cfr. ***riquadro 5***).

Riquadro 5 – Esempio di mancato monitoraggio o di inosservanza dei requisiti formali (Francia)

In un progetto FESR in Francia per la costruzione di un edificio industriale, esaminato dagli auditor della Corte nel quadro degli audit di conformità 2011, l'autorità di gestione aveva approvato la concessione di un aiuto come aiuto de minimis. Non aveva però tenuto conto di due concessioni di aiuto precedentemente accordate allo stesso beneficiario nell'arco di un triennio. Non vi è stato impatto finanziario in quanto l'importo totale era inferiore al massimale previsto dalla regola de minimis.

44. Un monitoraggio carente può tuttavia comportare l'inammissibilità dell'aiuto, qualora, ad esempio, il totale degli aiuti accordati superi il massimale de minimis. Il regolamento de minimis prevede due possibilità per monitorare gli aiuti de minimis: o mediante una dichiarazione del beneficiario che confermi che l'aiuto non comporta il superamento del

massimale de minimis, oppure tramite la tenuta di un registro centrale[36]. L'istituzione di un registro centrale con informazioni complete su tutti gli aiuti de minimis concessi nello Stato membro interessato aiuterebbe a prevenire questi errori (cfr. ***riquadro 6***).

Riquadro 6 - Utilizzo di un registro centrale per gli aiuti de minimis (Portogallo)

In Portogallo, tutti gli aiuti de minimis concessi devono essere iscritti in un registro centrale gestito dall'autorità di certificazione per il FESR/FC e l'FSE. Il registro calcola poi in maniera automatica l'accumulo degli aiuti concessi al beneficiario e indica se è stato o meno superato il massimale de minimis. In caso affermativo, l'organismo che ha concesso l'aiuto deve emanare una decisione di annullamento e ritirare dal registro l'aiuto precedentemente registrato. L'autorità di certificazione controlla due volte all'anno che gli aiuti concessi superiori al massimale de minimis siano stati in seguito ritirati.

Il lavoro di monitoraggio della Commissione è indebolito dalla mancanza di un'analisi esaustiva e da un coordinamento interno insufficiente

45. Nello svolgere il proprio ruolo di supervisione, la Commissione effettua vari tipi di controlli relativi agli aiuti di Stato. Nella politica di coesione, la DG REGIO e la DG EMPL espletano controlli in loco principalmente attraverso gli audit dei progetti e dei sistemi FESR/FC ed FSE. Per quanto riguarda gli aiuti di Stato, la DG COMP effettua controlli principalmente attraverso l'attività di monitoraggio e la gestione delle denunce.

46. Gli auditor della Corte hanno esaminato se, e in che misura, la Commissione abbia riscontrato violazioni delle norme in materia di aiuti di Stato, se le relative informazioni siano state registrate in una banca dati, analizzate e condivise all'interno della Commissione, e in che misura essa abbia preso provvedimenti atti a correggere i casi di inosservanza delle norme sugli aiuti di Stato da essa stessa riscontrati o rilevati dalla Corte.

La DG REGIO individua un numero importante di errori concernenti gli aiuti di Stato

47. Per i progetti FESR e FC, gli auditor della Corte hanno analizzato un campione, estratto in maniera casuale, di 25 relazioni di audit sulle 131 relazioni concernenti i controlli svolti

[36] Considerando 21 del regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione.

dalla DG REGIO nel 2013 e nel 2014. La DG REGIO aveva selezionato i progetti e i programmi in base a una valutazione dei rischi[37]. Tutte le relazioni riguardavano audit sia di progetti che di sistemi, ad eccezione di una relazione che conteneva soltanto audit di progetti. Le 25 relazioni coprono un totale di 202 progetti.

48. L'analisi svolta dagli auditor della Corte ha rilevato che, per 38 progetti su 202, erano state formulate osservazioni inerenti agli aiuti di Stato. Ciò corrisponde al 19 % di tutti i progetti esaminati nel corso di questi 25 audit della Commissione (cfr. ***tabella 3***). Questo tasso di rilevazione è simile alle risultanze della Corte (cfr. paragrafo 35, ***tabella 2***).

Tabella 3 – Constatazioni sugli aiuti di Stato negli audit della DG REGIO (2013-2014)

	Numero di relazioni di audit	Percentuale di relazioni di audit	Numero di progetti	Percentuale di progetti
Senza constatazioni sugli aiuti di Stato	16	64 %	110 + 54[1]	81 %
Constatazioni sugli aiuti di Stato concernenti unicamente le operazioni (progetti)	5	20 %	38	19 %
Constatazioni sugli aiuti di Stato concernenti sia le operazioni (progetti) che i sistemi	2	8 %		
Constatazioni sugli aiuti di Stato concernenti unicamente i sistemi	2	8 %	-	-
Totale	25	100 %	202	100 %

[1] 110 progetti senza constatazioni che sono oggetto delle 16 relazioni prive di constatazioni sugli aiuti di Stato, 54 progetti senza constatazioni sugli aiuti di Stato distribuiti sulle restanti 9 relazioni.

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

La DG REGIO ha imposto alcune rettifiche finanziarie a fronte di violazioni delle norme sugli aiuti di Stato nel periodo 2010-2014

49. La Commissione ha l'obbligo di adottare misure atte a correggere le debolezze o gli errori sistemici individuati a livello di progetto[38]. In caso di carenze gravi, o qualora uno Stato

[37] Relazione annuale di attività 2014 della DG REGIO, sezione 2.1.1 (*Control effectiveness as regards legality and regularity*), pag. 47.

[38] Articolo 59 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

membro non abbia assolto in maniera adeguata l'obbligo che ad esso incombe di individuare e correggere le spese irregolari, la Commissione può adottare una decisione per procedere a rettifiche finanziarie. Le rettifiche finanziarie hanno lo scopo di tutelare il bilancio dell'UE dagli oneri derivanti da spese errate o irregolari[39].

50. Per il periodo 2010-2014, la DG REGIO ha operato, in seguito ai propri audit, dieci rettifiche finanziarie connesse, almeno parzialmente, ad aiuti di Stato. Le rettifiche hanno riguardato cinque Stati membri (Austria, Repubblica ceca, Spagna, Francia e Romania). Sei di queste rettifiche finanziarie, ammontanti in totale a 3,2 milioni di euro e concernenti due Stati membri, riguardavano esclusivamente gli aiuti di Stato (Spagna e Francia). Successivamente all'esame delle RAC delle autorità di audit, la DG REGIO ha operato altre tre rettifiche finanziarie relative, almeno in parte, agli aiuti di Stato. Una di queste rettifiche finanziarie, del valore di 32,5 milioni di euro e concernente un solo Stato membro (Spagna), riguardava esclusivamente gli aiuti di Stato. Non è possibile quantificare la componente degli aiuti di Stato nelle rettifiche finanziarie che riguardano solo parzialmente questa tipologia di aiuti. Non erano disponibili informazioni sul numero totale di errori o di debolezze del sistema individuati dalla DG REGIO nel periodo 2010-2014.

51. Trascorsi due anni dai singoli audit di conformità annuali della Corte, gli auditor verificano se la Commissione abbia preso misure correttive adeguate e puntuali per ovviare agli errori individuati. La DG REGIO ha attuato, o stava attuando, cinque rettifiche finanziarie relative a cinque degli errori sugli aiuti di Stato individuati dalla Corte nel periodo 2010-2013[40]. Queste rettifiche finanziarie riguardavano quattro Stati membri (Spagna, Grecia, Austria e Polonia). Quattro di esse, del valore totale di 2,7 milioni di euro e concernenti gli stessi quattro Stati membri, riguardavano esclusivamente gli aiuti di Stato. La posizione della Commissione su una proposta di rettifica finanziaria da 0,3 milioni di euro, relativa a un sesto errore sugli aiuti di Stato, non è stata ancora completamente definita.

---

[39] Le rettifiche finanziarie possono essere operate ritirando le spese irregolari dalle dichiarazioni di spesa degli Stati membri o attraverso recuperi presso i beneficiari.

[40] Dei 13 errori aventi un impatto finanziario, cinque hanno portato a una rettifica finanziaria. Una rettifica finanziaria riguardava uno dei 19 errori classificati dagli auditor della Corte come privi di impatto finanziario.

Il monitoraggio sugli aiuti di Stato effettuato dalla DG COMP evidenzia molti regimi di aiuti problematici

52. La Commissione è tenuta a monitorare regolarmente i regimi di aiuto per verificare se, e in quale misura, siano conformi alle norme sugli aiuti di Stato; essa è inoltre tenuta a prendere gli opportuni provvedimenti, specie se gli aiuti concessi non sono compatibili con il mercato interno. Questi provvedimenti includono il recupero degli aiuti incompatibili accordati[41]. Gli auditor della Corte hanno quindi esaminato i risultati dell'attività di monitoraggio della DG COMP per il periodo 2009-2014, i quali sono illustrati nella ***tabella 4***. La Commissione continua a monitorare i regimi di aiuto precedentemente approvati[42].

Tabella 4 – Risultati delle attività di monitoraggio della DG COMP (2009-2014)[1]

Regime di aiuti	Numero di regimi monitorati	Numero (e percentuale) dei casi problematici[3]	Numero (e percentuale) dei casi con problemi che incidono sulla compatibilità
Aiuti oggetto di esenzione per categoria	73	24 (32,9 %)	9 (12,3 %)
Aiuti notificati	138	50 (36,2 %)	7 (5,1 %)
Altro[2]	1	1 (100,0 %)	0 (%)
Servizi di interesse economico generale	8	4 (50,0 %)	0 (%)
Totale	220	79 (35,9 %)	16 (7,3 %)

[1] Si include l'anno 2009 perché i risultati del monitoraggio della Commissione raggruppano gli anni 2009 e 2010.

[2] La DG COMP ha individuato un regime di aiuti che non era né un regime RGEC, né un regime di servizi di interesse economico generale, né un regime autorizzato (si trattava pertanto di un regime illegale).

[3] "Problematico" è il termine utilizzato dalla DG COMP per indicare le violazioni delle norme sugli aiuti di Stato che spaziano dai vizi di forma, quali formulazioni errate delle norme sul cumulo, fino a questioni giuridiche quali l'assenza delle condizioni RGEC all'interno di un regime RGEC.

Fonte: Commissione europea.

[41] Causa C-301/87, punti da 17 a 23.

[42] Articolo 108, paragrafo 1, del TFUE: "La Commissione procede […] all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti […] [negli] Stati [membri]. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno".

53. Gli auditor della Corte hanno rilevato che la DG COMP aveva selezionato i regimi di aiuti da monitorare sulla base di una valutazione del rischio e tenendo conto dell'importo degli aiuti concessi. Nel periodo 2009-2014, ci sono stati in media 2 401 regimi di aiuto all'anno con spesa rendicontata. Nello stesso periodo, la DG COMP ha monitorato un totale di 220 regimi di aiuto (da 30 a 75 regimi all'anno). La DG COMP stima che i regimi da essa monitorati nel periodo 2009-2014 rappresentino oltre il 20 % degli aiuti di Stato concessi nel quadro di regimi di aiuto. La maggior parte dei regimi di aiuto rimane in vigore per diversi anni e rendiconta le spese su base annua.

54. Tramite il monitoraggio svolto nel periodo 2009-2014, la Commissione ha riscontrato che circa il 36 % di tutti i regimi di aiuto presentava dei problemi. Tali problemi riguardavano debolezze nella progettazione dei regimi di aiuto (quali esenzioni illegali dalle norme sull'effetto di incentivazione o disposizioni mancanti sui massimali di intensità degli aiuti) o nell'attuazione degli aiuti individuali (quali violazioni dell'obbligo di notifica per gli aiuti individuali che superano le soglie RGEC o aiuti concessi a grandi imprese benché il regime di aiuto fosse limitato alle PMI)[43]. I problemi che interessavano la compatibilità (7,3 % dei casi) sono particolarmente rilevanti. In questi casi la Commissione può procedere al recupero degli aiuti erogati. I problemi di compatibilità erano particolarmente frequenti nei regimi RGEC (12,3 % di tutti i casi RGEC).

55. L'***allegato II*** contiene informazioni più dettagliate, suddivise per Stato membro e per categoria di aiuti, relative al periodo 2006-2014, dalle quali risulta che per cinque Stati membri (Grecia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo e Regno Unito) la DG COMP ha ritenuto che fosse problematica la metà, o più della metà, dei regimi di aiuti. Sebbene i risultati del monitoraggio della DG COMP non riguardino specificamente la politica di coesione, l'***allegato II*** mostra che lo sviluppo regionale è la categoria di aiuto sottoposta con maggior frequenza a monitoraggio da parte di tale DG.

---

[43] Gli aiuti individuali sono aiuti concessi a titolo di un regime di aiuto o indipendentemente da esso. La DG COMP non ha monitorato gli aiuti individuali concessi al di fuori di un regime di aiuti prima del 2015.

Le attività di monitoraggio della DG COMP nel periodo 2009-2014 non hanno condotto a recuperi significativi degli aiuti di Stato

56. Nel periodo 2009-2014, il monitoraggio degli aiuti di Stato svolto dalla Commissione ha portato a otto recuperi volontari di spese irregolari presso i beneficiari da parte degli Stati membri interessati[44]. La Commissione, inoltre, ha intrapreso otto azioni formali (procedure di indagine). Una di queste, avviata nel 2014 nei confronti di Cipro, ha condotto al recupero, nel 2015, di un importo di 0,3 milioni di euro relativo a una misura erroneamente ricaduta sotto il regime di esenzione RGEC[45].

Per il periodo di programmazione 2007-2013, le banche dati della Commissione non consentivano l'analisi degli errori in materia di aiuti di Stato

57. Per il periodo di programmazione 2007-2013, le modalità adottate dalla DG REGIO e dalla DG EMPL per la registrazione dei casi di inosservanza delle norme sugli aiuti di Stato individuati non consentivano loro di procedere ad un'analisi adeguata degli errori concernenti questo tipo di aiuti. Per il periodo di programmazione 2014-2020, hanno costituito una banca dati denominata MAPAR (*Management of Audit Processes, Activities and Ressources*) per registrarvi tutte le risultanze dei propri audit per il FESR, l'FC e l'FSE, classificate per tipo, categoria e gravità. Gli errori relativi agli aiuti di Stato costituiscono una categoria a parte all'interno di questa banca di dati. Gli auditor della Corte hanno però rilevato che la DG COMP non aveva accesso alla banca dati MAPAR.

---

[44] Quattro recuperi nel 2009, uno nel 2011, uno nel 2012 e due nel 2014.

[45] Cfr. la decisione della Commissione C(2014) 9362, del 9.1.2015.

58. L'IMS (sistema di gestione delle irregolarità) è un'altra banca dati, gestita dall'OLAF e accessibile alla DG REGIO e alla DG EMPL ma non alla DG COMP, utilizzata dalla Commissione per raccogliere, su base trimestrale, informazioni presso gli Stati membri sulle irregolarità, di importo superiore a 10 000 euro, nei contributi UE[46]. Nel periodo dal 2010 al 2014, gli Stati membri hanno segnalato 31 irregolarità relative agli aiuti di Stato. Benché il numero di irregolarità fosse piuttosto basso, la Commissione non le ha analizzate.

59. Per quanto concerne la modalità di presentazione nell'IMS delle informazioni sulle irregolarità, gli auditor della Corte hanno individuato le seguenti carenze:

a) non esisteva una specifica tipologia di errore per gli aiuti di Stato e, pertanto, non vi era coerenza, tra gli Stati membri, nella classificazione degli errori in categorie. Per estrarre gli errori sugli aiuti di Stato, era necessario effettuare una ricerca con i termini "aiuti di Stato" in tutte le lingue ufficiali; e

b) in molti casi le informazioni fornite non descrivevano la natura o il tipo di errore. Ad esempio, un errore relativo agli aiuti di Stato poteva essere descritto semplicemente come "problema inerente agli aiuti di Stato".

60. Benché nemmeno la DG COMP disponesse di una banca dati, nell'ambito della propria attività di monitoraggio per il periodo di programmazione 2007-2013, ha svolto un'analisi orizzontale dei problemi individuati utilizzando un foglio Excel. Prima di marzo 2016, la DG COMP non condivideva queste informazioni con la DG REGIO o la DG EMPL.

---

[46] Articolo 28 del regolamento (CE) n. 1828/2006, della Commissione dell'8 dicembre 2006 che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006, del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006, del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (periodo di programmazione 2007-2013) (GU L 371 del 27.12.2006, pag. 1), e regolamento delegato (UE) 2015/1970, della Commissione dell'8 luglio 2015 che integra il regolamento (UE) n. 1303/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo, al Fondo di coesione e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (periodo di programmazione 2014-2020) (GU L 293 del 10.11.2015, pag. 1).

61. L'assenza di banche dati solide e lo scambio insufficiente, fra le DG della Commissione, di informazioni sugli errori individuati in materia di aiuti di Stato hanno impedito un'analisi esaustiva di questo tipo di errori nel settore della coesione. Questo tipo di analisi avrebbe potuto aiutare la Commissione a definire misure preventive più mirate e calibrate per gli Stati membri e/o i programmi (cfr. ad esempio i paragrafi 101-105).

La Commissione ha intensificato i controlli sugli aiuti di Stato per i progetti di infrastrutture pubbliche in seguito a una sentenza della Corte di giustizia del 2011

62. Nel 1994, la Commissione ha emanato una serie di orientamenti specificando che la costruzione di progetti di infrastrutture pubbliche rappresentava una misura generale di politica economica non soggetta alle norme sugli aiuti di Stato[47]. Di conseguenza, gli Stati membri non hanno notificato alla Commissione il finanziamento pubblico di investimenti in aeroporti, porti e altre infrastrutture pubbliche di questo tipo. Negli orientamenti suddetti, tuttavia, la Commissione indicava già che le attività economiche effettuate all'interno degli aeroporti e recanti, direttamente o indirettamente, benefici per le compagnie aeree, potevano essere considerate aiuti di Stato[48]. Questa distinzione fra infrastrutture "pubbliche" e "dedicate" è stata operata nella relazione annuale sulla concorrenza per il 1995 e successivamente nel Vademecum sugli aiuti di Stato del 2003 della Commissione[49]. Il vademecum affermava tuttavia che le norme generali sugli aiuti di Stato non si applicavano, in particolare, al trasporto ferroviario, aereo, marittimo e alla navigazione interna. Durante gli anni novanta, diversi fattori, come la liberalizzazione del mercato, la privatizzazione e il progresso tecnologico hanno contribuito ad ampliare il campo di applicazione dello sfruttamento commerciale delle infrastrutture. A partire dal 1998, in linea con questa

---

[47] Cfr. paragrafo 12 degli orientamenti in tema di applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CE e dell'articolo 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione (GU C 350 del 10.12.1994).

[48] Cfr. paragrafo 12 degli orientamenti in tema di applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CE e dell'articolo 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione (GU C 350 del 10.12.1994, pag. 5).

[49] Cfr. COM(96) 126 def., paragrafo 15 e Vademecum delle norme comunitarie sugli aiuti di Stato, pagg. 6 e 10.

interpretazione, la Commissione ha considerato gli aiuti concessi a diversi progetti di infrastrutture pubbliche come aiuti di Stato.

63. Nel 2000 e nel 2011, la Corte di giustizia europea ha emesso sentenze che hanno confermato la posizione secondo cui il finanziamento pubblico di investimenti in infrastrutture può essere rilevante sotto il profilo degli aiuti di Stato (cfr. ***riquadro 7***).

Riquadro 7 – Due importanti sentenze della Corte di giustizia relative alla conformità dei progetti di infrastrutture pubbliche alle norme sugli aiuti di Stato

Nella sentenza "*Aéroports de Paris*", il Tribunale ha stabilito, nel dicembre 2000, che la gestione di un aeroporto, ivi compresa la messa a disposizione delle compagnie aeree e dei vari prestatori di servizi di installazioni aeroportuali, costituisce un'attività di natura economica e che pertanto è soggetta alle norme sugli aiuti di Stato[50].

Nella sentenza "Leipzig Halle" del marzo 2011, il Tribunale ha stabilito che, se la costruzione di un'infrastruttura (ad esempio, una pista) è indissolubilmente legata a un'attività economica (ad esempio, il trasporto aereo dei passeggeri), allora la costruzione in sé costituisce un'attività economica[51].

64. Nell'agosto 2012, basandosi sulla sentenza "Leipzig Halle", la DG COMP ha pubblicato documenti orientativi (noti come "griglie analitiche") per aiutare gli Stati membri a valutare se l'aiuto concesso a progetti infrastrutturali dovesse essere notificato alla Commissione.

65. Solo in seguito alla sentenza "Leipzig Halle" e agli orientamenti della Commissione del 2012 indirizzati agli Stati membri, è aumentato il numero di notifiche di progetti infrastrutturali[52]. Nel 2014, riferendosi alle sentenze "Aéroports de Paris" e "Leipzig Halle", la Commissione ha espresso l'opinione che i princìpi sanciti dalle sentenze del Tribunale "si

---

[50] Causa T-128/98, *Aéroports de Paris*.

[51] Cause riunite T-443/08 e T-445/08, Leipzig Halle.

[52] Ad esempio, nella lettera "Questionario sugli aiuti di Stato sul funzionamento e la tassazione dei porti" del 3 luglio 2013, la DG COMP ha dichiarato che, in seguito alla sentenza Leipzig/Halle della Corte di giustizia europea, la Commissione europea ha ricevuto un numero crescente di notifiche di progetti di investimenti in infrastrutture portuali che prevedevano un sostegno pubblico. Cfr. COMP/E3/H3/IA/jf/20 13/68609.

applicano […] a qualsiasi infrastruttura gestita per un'attività economica", a prescindere dal settore in questione[53].

Coordinamento inadeguato tra le DG della Commissione per garantire che le decisioni sui grandi progetti tengano conto delle norme sugli aiuti di Stato anche fino alla fine del 2012

66. La rilevanza finanziaria di alcuni progetti FESR/FC è tale da richiedere una decisione specifica della Commissione ai fini dell'ottenimento del cofinanziamento UE da parte dello Stato membro. Si tratta di progetti con un costo totale ammissibile superiore a 50 milioni di euro, concernenti, di norma, infrastrutture su vasta scala[54], denominati "grandi progetti". Se gli aiuti concessi per un grande progetto costituiscono aiuti di Stato, allora è anche probabile che debbano essere notificati a causa della loro entità[55].

67. Per il periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione ha adottato 918 decisioni su grandi progetti che rappresentavano contributi UE per oltre 75 miliardi di euro; il contributo UE medio a questi progetti è stato di 82,6 milioni di euro. Nel complesso, questi progetti hanno rappresentato più del 25 % della spesa totale del FESR/FC, con differenze significative tra gli Stati membri (cfr. ***figura 7***).

---

53 Paragrafo 35, del Progetto di comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE pubblicato nel 2014. La comunicazione è stata adottata il 19 maggio 2016 (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html) con una formulazione simile.

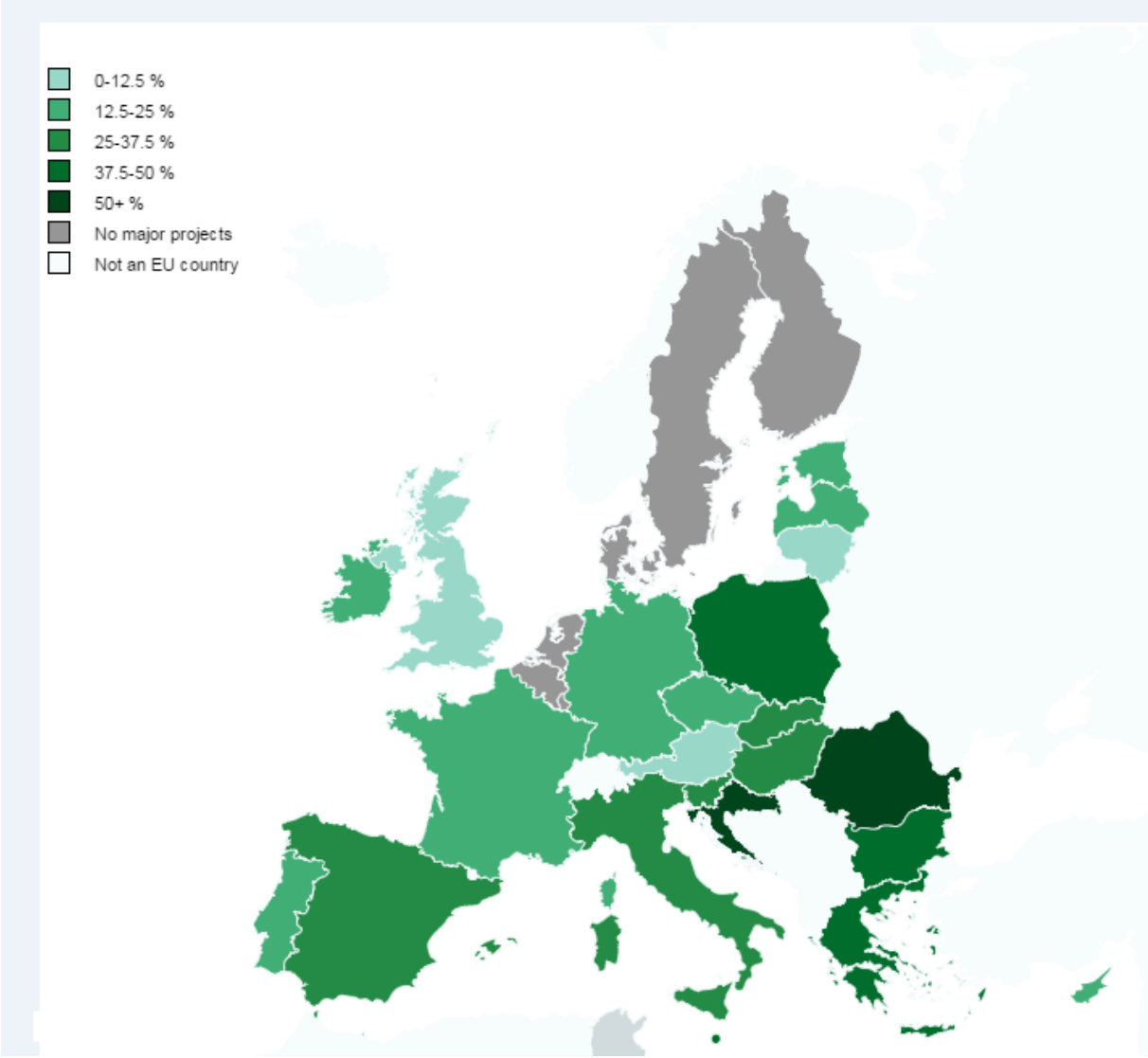
54 Per alcuni progetti, la soglia è di 75 milioni di euro. Cfr. articolo 100 del regolamento (CE) n. 1303/2013.

55 Le uniche categorie di aiuto previste dall'RGEC cui si applicano soglie di notifica al di sopra dei 50 milioni di euro sono gli aiuti per investimenti a finalità regionale, gli aiuti agli investimenti per la cultura e la conservazione del patrimonio, gli aiuti per le infrastrutture a banda larga e, a determinate condizioni, gli aiuti per la ricerca e lo sviluppo e gli aiuti al funzionamento per le fonti di energia rinnovabile.

La soglia di notifica per i servizi di interesse economico generale è di 15 milioni di euro.

Articolo 4 del regolamento 651/2014, e articolo 2 della decisione della Commissione del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale

Figura 7 – Contributi UE ai grandi progetti in percentuale della spesa FESR/FC dello Stato membro



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione del 2015.

68. L'***allegato III*** contiene informazioni più dettagliate sui grandi progetti adottati dalla Commissione per il periodo di programmazione 2007-2013.

69. Gli Stati membri sono tenuti a inserire nella domanda per un grande progetto diversi tipi di informazioni, per consentire alla Commissione di prendere una decisione motivata basata sulla valutazione della pertinenza, della validità, della sostenibilità e del profilo ambientale del progetto, nonché della giustificazione del finanziamento richiesto e sulle informazioni circa l'apporto o meno di aiuti di Stato. Stando alla Commissione, dalla fine del

2012 la DG REGIO consulta formalmente, nell'ambito delle proprie procedure interne, la DG COMP su tutte le domande relative ai grandi progetti; in questa fase, la DG COMP può indicare alla DG REGIO che il progetto deve essere notificato. Inoltre, in quanto DG capofila, la DG REGIO è tenuta a consultare la DG COMP e le altre DG interessate circa la decisione di approvazione del grande progetto[56].

70. Questa consultazione è particolarmente importante quando gli Stati membri indicano nella domanda per il grande progetto che non vi sono aiuti di Stato poiché, in questo caso, la DG COMP non riceve alcuna notifica. Ma anche qualora la Commissione approvi un grande progetto a mezzo di una decisione, non c'è garanzia che il progetto rispetti le norme sugli aiuti di Stato. Dall'analisi delle decisioni della Commissione sui grandi progetti è risultato che non vi era alcuna menzione del fatto che la decisione non conferma di per sé la conformità del progetto alla normativa applicabile sugli aiuti di Stato.

71. Dei 918 grandi progetti adottati dalla Commissione per il periodo di programmazione 2007-2013, 440 sono stati adottati prima della fine del 2012. Per questi progetti, la DG COMP non ha verificato in maniera sistematica se gli investimenti in infrastrutture pubbliche potessero o meno includere aiuti di Stato. Nel novembre 2012, inoltre, la Commissione ha inviato agli Stati membri una comunicazione di orientamento in cui dichiara che "non intende esaminare sistematicamente la conformità con le regole sugli aiuti di Stato dei grandi progetti di infrastrutture di cui alla presente nota, che sono già stati oggetto di una decisione […] prima della data di questa nota"[57]. In linea di principio, è quindi possibile che uno Stato membro abbia ricevuto una decisione di approvazione di un grande progetto da parte della Commissione nonostante la violazione delle norme sugli aiuti di Stato.

---

[56] Tutti i servizi pertinenti della Commissione avranno da 10 a 15 giorni lavorativi per effettuare la propria valutazione della domanda relativa al grande progetto e della relativa decisione di approvazione.

[57] Commissione europea; Nota di orientamento per il COCOF n. 12-0059-01 "Verifica della conformità delle regole sugli aiuti di stato nei casi di interventi infrastrutturali"; 21 novembre 2012.

Attenzione insufficiente al rispetto delle norme sugli aiuti di Stato da parte delle autorità di audit degli Stati membri

72. Le autorità di audit degli Stati membri sono un anello importante della catena di controllo su cui la Commissione costruisce la sua garanzia per la politica di coesione. È quindi importante che le autorità di audit dispongano dell'expertise necessaria ed effettuino controlli di qualità appropriata. Ciò è particolarmente importante per il controllo della conformità alle norme sugli aiuti di Stato, che sono una fonte importante di errori e spese irregolari nella politica di coesione, anche se in misura molto minore per l'FSE rispetto al FESR e all'FC (cfr. paragrafi da 33 a 36).

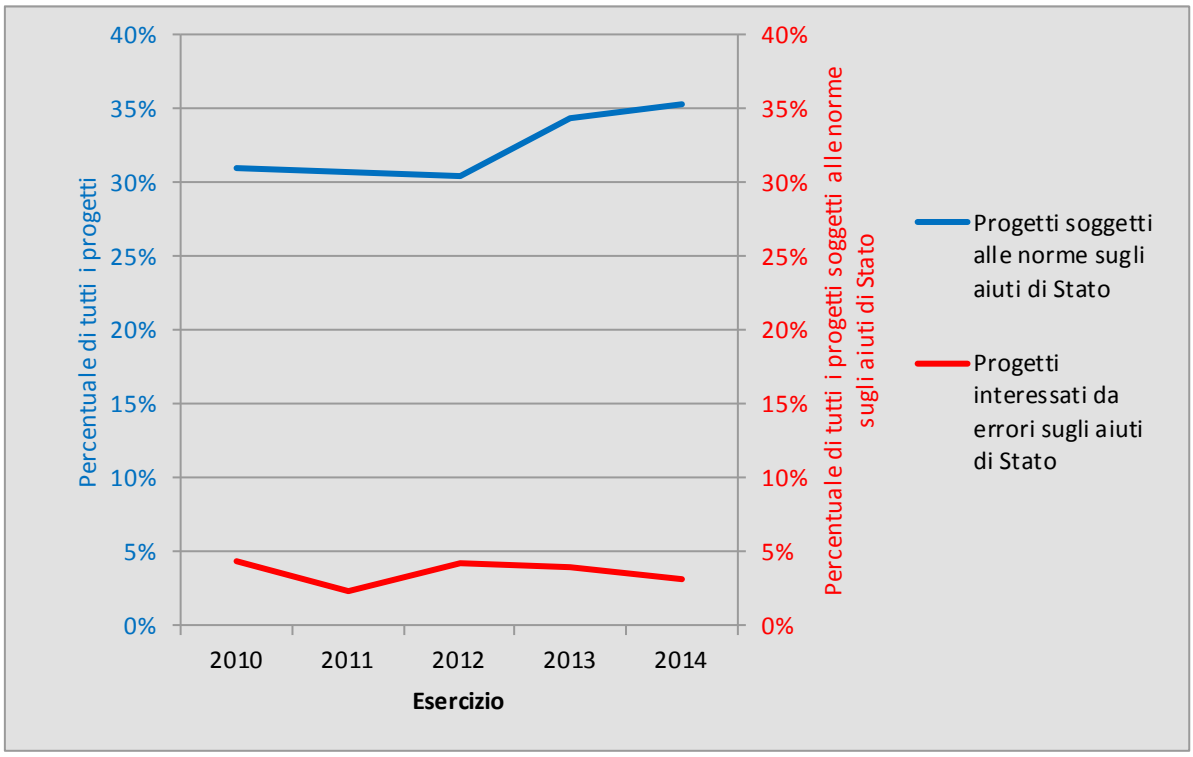
73. Nell'ambito dell'indagine svolta, gli auditor della Corte hanno richiesto alle autorità di audit i risultati dei loro controlli sugli aiuti di Stato ed esaminato la segnalazione di errori al riguardo nelle relazioni annuali di controllo (RAC) per i programmi operativi FESR/FC. Nell'ambito degli audit annuali di conformità della Corte, hanno poi esaminato le checklist usate dalle autorità di audit per verificare la conformità alle norme sugli aiuti di Stato. Inoltre, hanno chiesto alle autorità di audit se avessero ricevuto un sostegno sufficiente dalla Commissione e con quale frequenza collaborassero con le autorità degli altri Stati membri (ad esempio gli uffici per gli aiuti di Stato) nell'ambito degli aiuti di Stato.

Rispetto alla Commissione o alla Corte, le autorità di audit hanno individuato molti meno casi di inosservanza delle norme sugli aiuti di Stato

74. Nel periodo 2010-2014, sulla base delle informazioni fornite nell'indagine, le autorità di audit hanno stimato che circa un terzo (32,4 %) dei progetti FESR/FC ed FSE da esse controllati erano rilevanti ai fini degli aiuti di Stato. Le autorità suddette hanno riscontrato errori relativi agli aiuti di Stato nel 3,6 %, in media, di questi progetti (cfr. ***figura 8***). Nello stesso periodo, gli auditor della Corte hanno individuato errori riguardo agli aiuti di Stato nei

progetti FESR/FC e FSE pari a cinque volte il tasso suddetto (cfr. paragrafo 35, ***tabella 2***), nonostante avessero utilizzato una metodologia di campionamento simile[58].

Figura 8 - Gli aiuti di Stato negli audit dei progetti espletati delle autorità di audit (2010-2014)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei risultati dell'indagine.

75. Gli auditor della Corte hanno anche analizzato 1 026 RAC per i programmi operativi FESR/FC presentati alla DG REGIO nel periodo 2010-2014 (cfr. ***tabella 5***). Alle autorità di audit era richiesto di riferire nei RAC i "risultati principali" dei loro audit dei progetti[59]. Gli auditor si sono soffermati in particolare sugli errori relativi agli aiuti di Stato. È risultato che soltanto 40 RAC su 1 026 (il 3,9 %) facevano riferimento a errori in questo campo. L'errore più comune riportato nelle RAC riguardava gli aiuti de minimis.

---

[58] In linea generale, le autorità di audit sono tenute a selezionare i campioni dei progetti in maniera casuale. Cfr. articolo 17, del regolamento (CE) n. 1828/2006, della Commissione per il periodo di programmazione 2007-2013 e l'articolo 127, del regolamento (UE) n. 1303/2013, per il periodo di programmazione 2014-2020.

[59] Regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, allegato IV.

Tabella 5 – RAC presentate alla DG REGIO (2010-2014)

Anno	Numero di RAC esaminate	Numero di RAC in cui sono state rilevate irregolarità concernenti gli aiuti di Stato	Frequenza di rilevazione
2010	199	4	2,0 %
2011	211	8	3,8 %
2012	203	9	4,4 %
2013	209	9	4,3 %
2014	204	10	4,9 %
Totale	1 026	40	3,9 %

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'analisi delle RAC presentate alla DG REGIO.

76. Dall'analisi è emerso che la percentuale di RAC in cui erano segnalati errori sugli aiuti di Stato variava da uno Stato membro all'altro. Le RAC individuate dagli auditor della Corte che menzionavano errori riguardo agli aiuti di Stato erano in totale cinque per la Danimarca, quattro per Cipro, l'Estonia e la Francia e tre per l'Ungheria e la Lituania. Per otto Stati membri (Belgio, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Austria, Slovenia e Slovacchia), non è stata trovata alcuna RAC che menzionasse errori riguardo agli aiuti di Stato.

77. Rispetto ai risultati dei controlli svolti dalla Commissione (cfr. paragrafi 47-56) e dalla Corte (cfr. paragrafi 33-44), la percentuale di rilevazione di errori sugli aiuti di Stato da parte delle autorità di audit è molto più bassa.

78. Nell'ambito del lavoro annuale per l'audit di conformità svolto per il 2014, gli auditor della Corte hanno esaminato un campione di 53 checklist usate dalle autorità di audit nel corso degli audit dei progetti. È emerso che 18 di esse (circa il 33 %) presentavano serie carenze; ad esempio, la checklist non richiedeva una verifica dell'intensità d'aiuto, che è una delle principali cause di errore individuate dagli audit della Corte (cfr. paragrafo 39)[60]. L'uso di checklist adeguate per gli aiuti di Stato aiuterebbe le autorità di audit a individuare gli errori a tale riguardo.

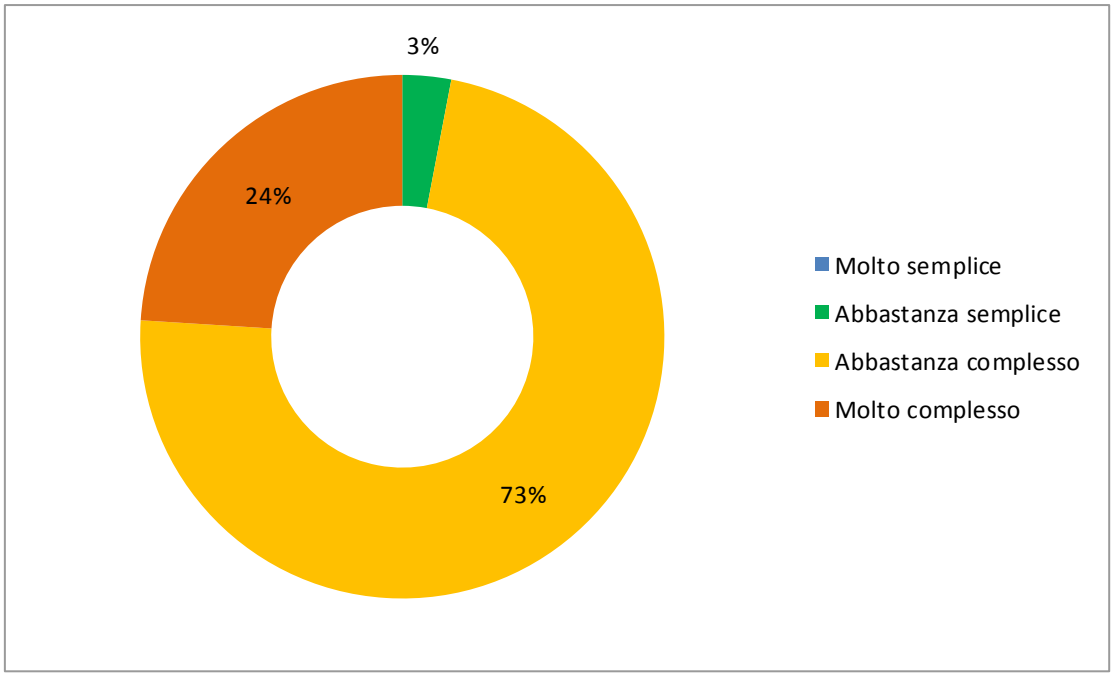
[60] Si veda il paragrafo 6.65 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2014.

79. Nel corso del 2015, la Commissione ha incoraggiato le autorità di audit ad affrontare la questione; l'analisi svolta dagli auditor della Corte ha evidenziato al riguardo importanti miglioramenti[61].

Le autorità degli Stati membri necessitano di maggiore supporto relativamente alle verifiche di conformità alle norme sugli aiuti di Stato

80. Quasi tutte le autorità di audit che hanno risposto all'indagine della Corte ritengono che il quadro normativo dell'UE sugli aiuti di Stato sia, quantomeno, piuttosto complesso (cfr. ***figura 9***). Più del 35 % dei partecipanti ha ravvisato nel volume della normativa il maggiore fattore di complessità degli aiuti di Stato. Un altro 35 % ha dichiarato di avere difficoltà nell'applicare la normativa. L'***allegato IV*** presenta una panoramica del quadro normativo relativo agli aiuti di Stato.

Figura 9 – Valutazione del quadro normativo dell'UE per gli aiuti di Stato – risposte delle autorità di audit al sondaggio

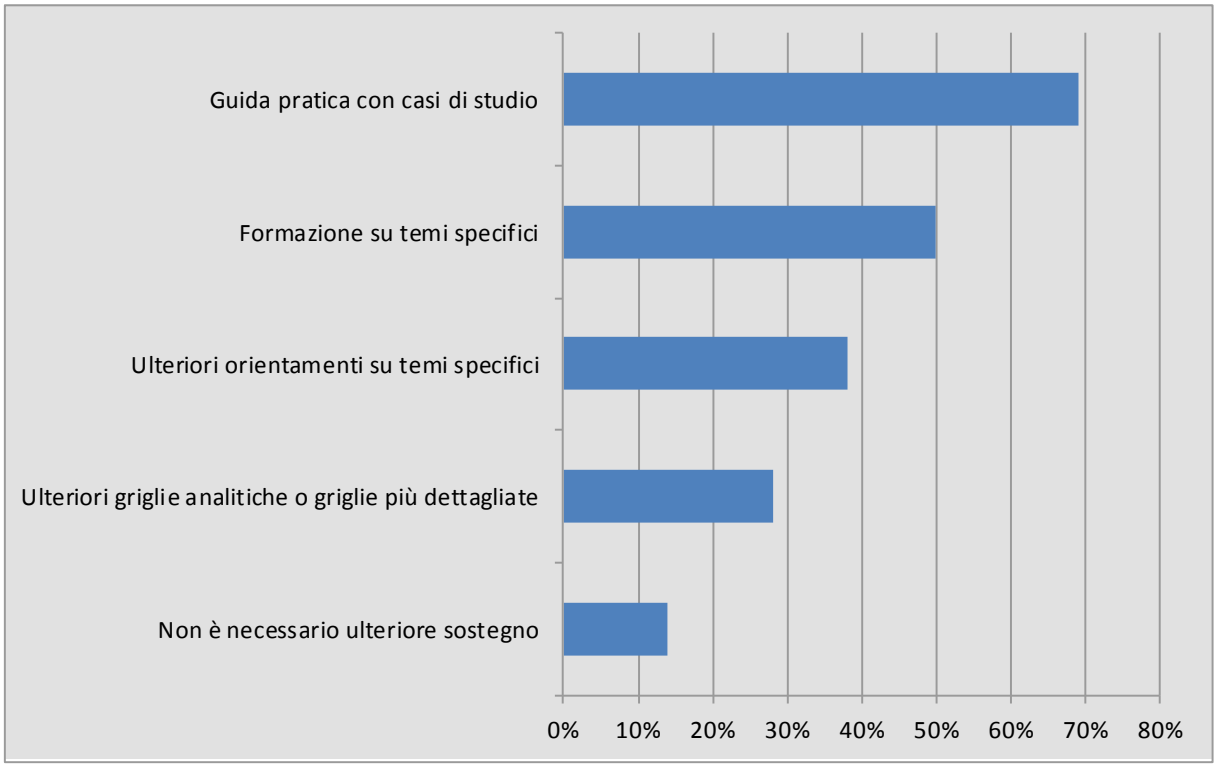


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei risultati dell'indagine.

[61] Cfr. paragrafo 6.59 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2015 che sarà pubblicata prossimamente.

81. Oltre l'85 % delle autorità di audit che hanno risposto all'indagine della Corte ha anche indicato che trarrebbe beneficio da un maggior sostegno da parte della Commissione (cfr. ***figura 10***). Il tipo di supporto suggerito con maggior frequenza consiste in una guida pratica con la presentazione di casi di studio (quasi il 70 %) e in ulteriori misure di formazione (50 %).

Figura 10 – È necessario maggiore sostegno da parte della Commissione sugli aiuti di Stato – risposte delle autorità di audit al sondaggio



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei risultati dell'indagine.

82. Dall'indagine è emerso, inoltre, che quasi il 70 % delle autorità di audit non aveva mai contattato, o lo aveva fatto di rado, gli uffici per gli aiuti di Stato. Le autorità di audit di otto Stati membri non erano al corrente dell'esistenza di un ufficio per gli aiuti di Stato a livello centrale nel proprio Stato membro. Le autorità di audit possono accrescere le proprie competenze in materia di aiuti di Stato collaborando con maggiore frequenza con gli uffici per gli aiuti di Stato.

La Commissione si è adoperata per semplificare la legislazione applicabile sugli aiuti di Stato e per promuovere la capacità amministrativa negli Stati membri

83. Gli auditor della Corte hanno verificato se la Commissione avesse affrontato il problema della non conformità alle norme sugli aiuti di Stato nell'ambito della politica di coesione attraverso adeguate azioni preventive. Tali azioni possono comprendere interventi legislativi, come la semplificazione delle norme o l'introduzione di requisiti informativi a fini di monitoraggio, e interventi di natura non legislativa, come formazioni, seminari e la diffusione delle buone pratiche. Le azioni preventive possono riguardare le autorità coinvolte nella gestione e nel controllo degli aiuti di Stato nell'ambito delle politica di coesione, ma non solo.

Il regolamento generale di esenzione per categoria ampliato ha l'effetto di trasferire la responsabilità dalla Commissione agli Stati membri

Il nuovo RGEC prevede più ampie esenzioni dalla notifica, rafforza la trasparenza e introduce dei requisiti di valutazione

84. Nel periodo 2009-2014, sono stati spesi a titolo dell'RGEC oltre 115 miliardi di euro[62]. Nel giugno 2014 la Commissione ha adottato un nuovo RGEC per sostituire il regolamento del 2008. L'adozione del nuovo regolamento generale di esenzione per categoria è l'azione più importante intrapresa dalla Commissione per il periodo di programmazione 2014-2020 riguardo agli aiuti di Stato. Le principali modifiche introdotte dall'RGEC del 2014 sono le seguenti:

a) ampliamento del campo di applicazione del regolamento;

b) modifica nell'applicazione dell'effetto di incentivazione:

c) requisiti più rigorosi in termini di trasparenza;

d) valutazione ex post dei grandi regimi di aiuto.

---

[62] Cfr. il quadro di valutazione degli aiuti di Stato della Commissione per il 2015.

Ampliamento del campo di applicazione

85. Il campo di applicazione dell'RGEC è stato ampliato con l'introduzione di nuove categorie di aiuto[63], estendendo la portata delle categorie di aiuto già oggetto di esenzione ai sensi dell'RGEC 2008[64] e innalzando le soglie di notifica e le intensità di aiuto per talune misure di aiuto[65].

86. Questo aumento del campo di applicazione è significativo: secondo le stime della DG COMP, l'RGEC 2008 copriva il 60 % delle misure di aiuto e il 30 % degli importi di aiuto concessi[66]. Le stime della DG COMP per il periodo di programmazione 2014-2020 indicano invece che l'RGEC 2014 potrebbe coprire tra il 75 % e il 90 % delle misure di aiuto e il 67 % degli importo di aiuto concessi (cfr. ***figura 11***)[67]. L'impatto preciso dell'ampliamento dell'ambito di applicazione potrà essere valutato solo negli anni a venire.

---

[63] Sono state create 22 nuove categorie di esenzione, quali gli aiuti per le infrastrutture a banda larga e per le infrastrutture sportive e ricreative multifunzionali. Sono state rimosse alcune categorie, come ad esempio gli aiuti per le piccole imprese di nuova creazione da parte di donne imprenditrici. Altre categorie, come gli aiuti per i servizi di consulenza in materia di innovazione e per i servizi di sostegno all'innovazione e gli aiuti per la messa a disposizione di personale altamente qualificato sono state fuse insieme. In totale, il numero di categorie oggetto di esenzione è salito da 26 a 43.

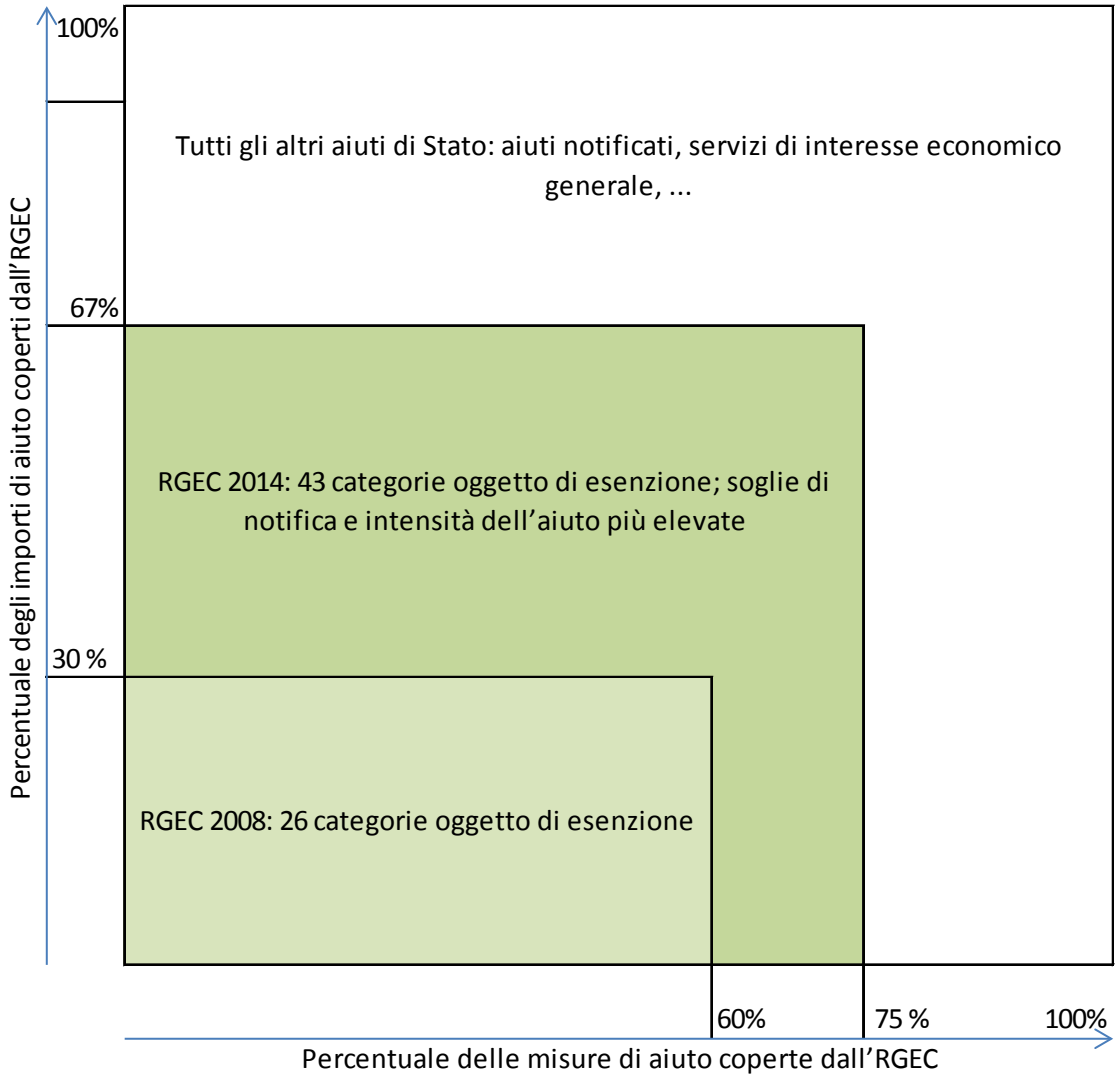
[64] L'ambito di applicazione è stato esteso, ad esempio, agli aiuti al finanziamento del rischio, agli aiuti agli investimenti per le infrastrutture di ricerca e agli aiuti per la tutela dell'ambiente.

[65] Le soglie di notifica sono state innalzate per il 30 % delle categorie RGEC esistenti (ad esempio, per il settore R&S le soglie di notifica sono raddoppiate). Per l'aiuto all'investimento in materia di protezione ambientale, ad esempio, i livelli di intensità dell'aiuto sono aumentati dal 35-55 % al 40-75 %.

[66] Cfr. comunicato stampa della Commissione IP 14 587 del 21.5.2014.

[67] Cfr. nota della Commissione europea 14-369 del 21.5.2014.

Figura 11 – Impatto minimo stimato dell'ampliamento del campo di applicazione dell'RGEC 2014 rispetto all'RGEC 2008



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle stime della Commissione e dei regolamenti RGEC 2008 e 2014.

87. Ampliando il campo d'applicazione dell'RGEC, la Commissione ha sensibilmente ridotto il carico amministrativo per gli Stati membri e per le proprie direzioni generali, poiché il numero di misure di aiuto che sarà necessario notificare è stato notevolmente ridotto. Al contempo, ampliando l'ambito di applicazione dell'RGEC la Commissione ha trasferito maggiori responsabilità agli Stati membri, i quali dovranno ora verificare, per un maggior numero di misure di aiuto, se siano o meno conformi alle norme sugli aiuti di Stato, ad esempio per quanto riguarda il rispetto dei massimali di intensità di aiuto e la dimostrazione

dell'effetto di incentivazione. Dalle attività di monitoraggio della Commissione è emerso che gli Stati membri hanno commesso molti errori nella progettazione e attuazione dei regimi di aiuto nel periodo 2009-2014, errori suscettibili di incidere sulla compatibilità, soprattutto per i regimi RGEC (cfr. paragrafi 52-54).

Modifiche nell'applicazione dell'effetto di incentivazione

88. Gli aiuti di Stato possono essere efficaci nel conseguire l'obiettivo di interesse pubblico solo quando hanno un effetto di incentivazione, ossia stimolano i beneficiari a intraprendere attività che non avrebbero svolto in assenza di aiuti (cfr. paragrafo 40). La seconda principale modifica apportata all'RGEC 2014 è consistita nell'agevolare il compito delle grandi imprese di dimostrare tale effetto di incentivazione quando ricevono un sostegno a titolo di un regime di aiuto, allineando i requisiti a quelli applicabili alle PMI (cfr. ***tabella 6***). Ciò rappresenta un'ulteriore riduzione dell'onere amministrativo per la Commissione, gli Stati membri e le imprese in questione.

Tabella 6 – Dimostrare l'effetto di incentivazione – raffronto fra RGEC 2008 e RGEC 2014

<table>
<tr><th></th><th colspan="2">RGEC 2008</th><th>RGEC 2014</th></tr>
<tr><td>Aiuti alle PMI</td><td colspan="2">a) presentazione della domanda di progetto prima che abbiano inizio i lavori del progetto o l'attività</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">Aiuti alle grandi imprese concessi mediante regimi di aiuto</td><td colspan="2">a) presentazione della domanda di progetto prima che abbiano inizio i lavori del progetto o l'attività</td><td></td></tr>
<tr><td>a) verifica volta ad accertare che la documentazione preparata dal beneficiario stabilisca che l'aiuto ha comportato un aumento sostanziale delle dimensioni e della portata, o una riduzione sostanziale dei tempi per il completamento del progetto, o un aumento cospicuo dell'importo speso per il progetto</td><td>-</td></tr>
<tr><td>Aiuti concessi alle grandi imprese al di fuori di un regime di aiuti</td><td colspan="2">a) presentazione della domanda di progetto prima che abbiano inizio i lavori del progetto o l'attività e
b) verifica che la documentazione preparata dal beneficiario stabilisca che gli aiuti hanno comportato una crescita materiale delle dimensioni, della portata e della velocità di completamento del progetto o un aumento materiale dell'importo speso nel progetto</td><td></td></tr>
</table>

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei regolamenti RGEC 2008 e 2014.

Requisiti più rigorosi in termini di trasparenza

89. La terza principale modifica dell'RGEC 2014 consiste in un aumento significativo dei requisiti di trasparenza per gli aiuti individuali. In base ai requisiti di trasparenza, gli Stati membri sono ora tenuti a pubblicare informazioni non solo su tutti i regimi d'aiuto e su ciascun aiuto specifico ma anche su tutte le misure di aiuto individuale di importo superiore a 500 000 euro concesse a titolo dei regimi di aiuto[68]. Ai sensi dell'RGEC 2008, gli Stati membri erano tenuti a inviare informazioni solo in merito alle misure di aiuto individuali di maggior entità e soltanto alla Commissione (senza pubblicazione), e solo per categorie quali investimenti a finalità regionale e l'aiuto alla ricerca e allo sviluppo, in determinate circostanze[69].

90. Per agevolare la pubblicazione, a livello centrale, di tutte le informazioni riportate sui siti web nazionali o regionali per gli aiuti di Stato concessi, la DG COMP ha sviluppato, in collaborazione con gli Stati membri, un apposito strumento informatico denominato "*Transparency Award Module"*. Tale strumento è stato messo a disposizione il 1° luglio 2016[70].

91. Gli auditor della Corte si aspettano che una maggiore trasparenza migliori il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato negli Stati membri, dal momento che le parti interessate disporranno di informazioni migliori per presentare denunce sugli aiuti illegali. La Commissione ha l'obbligo di esaminare tutte queste denunce (cfr. paragrafo 20).

Valutazione ex post dei grandi regimi di aiuto

92. Nell'RGEC 2014 la Commissione ha introdotto il concetto di valutazione ex post per i regimi di aiuto concernenti alcune categorie la cui dotazione annuale supera i 150 milioni

---

[68] Le informazioni, compresi tutti gli aspetti pertinenti di una concessione di aiuto, quali l'importo della sovvenzione, l'ente erogatore e il beneficiario, devono essere pubblicate in un sito web esaustivo, a livello nazionale o regionale, sugli aiuti di Stato, a partire quanto meno dal 1° luglio 2016. Cfr. articolo 9 dell'RGEC 2014.

[69] Articolo 9 dell'RGEC 2008.

[70] https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/chooseLanguage.

di euro[71]. Le valutazioni devono essere condotte dagli Stati membri al fine di soppesare gli effetti positivi e negativi di un regime di aiuti. Le valutazioni ex post aumentano il carico amministrativo degli Stati membri; la DG COMP ha però limitato questo incremento riservando l'obbligo di valutazione ai grandi regimi di aiuto. Alla fine del 2015, gli Stati membri avevano presentato alla DG COMP 18 piani di valutazione ai sensi dell'RGEC 2014. I risultati delle prime valutazioni sono attesi nel 2017.

Applicazione retroattiva del nuovo RGEC

93. Il nuovo RGEC è stato pubblicato il 26 giugno 2014 ed è entrato in vigore il 1° luglio 2014. L'articolo 58, paragrafo 1, dichiara che "Il presente regolamento si applica agli aiuti individuali concessi prima della sua entrata in vigore"[72]. Ciò significa che gli aiuti concessi prima dell'entrata in vigore dell'RGEC 2014 che erano incompatibili col mercato interno al momento in cui sono stati concessi potranno in seguito essere dichiarati compatibili, se compatibili con le norme nuove o modificate del regolamento stesso[73]. Ad esempio, un beneficiario potrebbe aver violato le condizioni sull'effetto di incentivazione in vigore al momento in cui è stato concesso l'aiuto, ma non violare le nuove condizioni stabilite dall'RGEC 2014. L'applicazione retroattiva dell'RGEC 2014 fa sì che gli Stati membri non siano più tenuti a recuperare l'aiuto.

94. L'applicazione retroattiva potrebbe condurre a dichiarare una misura d'aiuto compatibile con il mercato interno a causa della modifica di una disposizione o in virtù dell'introduzione di una nuova disposizione che non era in vigore al momento della concessione dell'aiuto. Nella sua attività di monitoraggio nel periodo 2009-2014, la Commissione ha riscontrato 16 problemi concernenti la compatibilità al momento in cui è stato concesso l'aiuto. In quattro di questi casi, l'aiuto è risultato in seguito compatibile in

---

[71] Articolo 1, paragrafo 2,dell'RGEC 2014. Le categorie interessate sono gli aiuti a finalità regionale, gli aiuti alle PMI e per l'accesso delle PMI ai finanziamenti, gli aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, gli aiuti per la tutela dell'ambiente e gli aiuti per le infrastrutture a banda larga.

[72] L'RGEC 2008 conteneva una condizione simile, cfr. articolo 44.

[73] La fattispecie in cui la Commissione decide sulla compatibilità di un aiuto dopo la concessione dello stesso si configura in caso di indebita mancata notifica dell'aiuto alla Commissione, la quale ne viene al corrente attraverso, ad esempio, la denuncia di una parte interessata.

virtù dell'applicazione retroattiva dell'RGEC 2014. Analogamente, negli audit di conformità condotti nel 2014, gli auditor della Corte hanno riscontrato due errori concernenti gli aiuti di Stato che avevano un impatto finanziario al momento della concessione dell'aiuto (quando era in vigore l'RGEC 2008), ma divenuti una semplice questione di conformità priva di impatto finanziario al momento dell'audit della Corte (quando era entrato in vigore l'RGEC 2014).

Permangono difficoltà nel monitorare negli Stati membri lo stato del recupero degli aiuti illegali

95. L'RGEC 2014 sostiene il principio, già stabilito nell'RGEC 2008, in base al quale è vietato concedere aiuti alle imprese già destinatarie di un ordine di recupero pendente[74]. Questa disposizione è denominata il principio di "Deggendorf".

96. Quando la Commissione adotta una decisione di recupero, lo Stato membro interessato è obbligato a recuperare l'aiuto illegale presso il beneficiario. Le decisioni di recupero sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. A differenza degli aiuti individuali, in cui la decisione di recupero identifica il beneficiario, nel caso dei regimi di aiuto spetta in genere allo Stato membro identificare e comunicare alla Commissione quali imprese abbiano beneficiato dell'aiuto e a quanto ammonti l'importo dell'aiuto da recuperare. Di conseguenza, nel caso di decisioni di recupero relative a regimi di aiuto nazionali, le decisioni pubblicate nella Gazzetta ufficiale non indicano le imprese specifiche interessate. Spetta inoltre allo Stato membro procedere al recupero e darne notifica alla Commissione. Tuttavia, non è stato posto in essere alcun sistema che permetta alle autorità competenti di un altro Stato membro di accedere a informazioni sullo stato di questi ordini di recupero (ossia, se l'ordine di recupero è ancora pendente) nei vari Stati membri dell'UE. Ciò costituisce un problema soprattutto per le imprese che operano in più di uno Stato membro.

---

[74] Articolo 1, paragrafo 4, dell'RGEC 2014 e articolo 1, paragrafo 6, dell'RGEC 2008.

Condizioni di aiuto più severe negli orientamenti per gli aiuti a finalità regionale incoraggiano l'uso dell'RGEC

97. La Commissione ritiene che gli aiuti concessi sulla base degli orientamenti sugli aiuti di Stato (cfr. ***allegato IV***) presentino un rischio particolare per il mercato interno, o per l'entità dell'aiuto (un aiuto individuale che supera le soglie di notifica dell'RGEC) o per il tipo di aiuto (ad esempio, gli aiuti al funzionamento alle PMI in certe regioni devono essere notificati sulla base degli orientamenti per gli aiuti a finalità regionale[75]). Per questa ragione, le disposizioni contenute negli orientamenti sono più stringenti di quelle dell'RGEC. Gli orientamenti per gli aiuti a finalità regionale, uno dei sette documenti di orientamento sugli aiuti di Stato rivisti per il periodo di programmazione 2014-2020, si concentrano sullo sviluppo delle aree svantaggiate in termini di tenore di vita (determinate aree in cui il PIL pro capite è inferiore o pari al 75 % della media UE) o di densità della popolazione (determinate aree con meno di 12,5 abitanti per km^2) e sono particolarmente importanti per la politica di coesione.

98. Gli orientamenti per gli aiuti a finalità regionale per il periodo di programmazione 2014 2020 aumentano la trasparenza prescrivendo la pubblicazione delle informazioni pertinenti su un sito web centrale[76]. Riducono il rischio di distorsione del mercato interno abbassando le intensità massime di aiuto permesse per le grandi imprese ovunque, tranne che nelle regioni più povere[77]. Essi modificano anche l'applicazione dell'effetto di incentivazione. Ad esempio, nel campo degli aiuti agli investimenti, gli orientamenti ora richiedono ai destinatari di spiegare, in un'ipotesi controfattuale, cosa sarebbe accaduto se non avessero ricevuto gli aiuti[78]. Questa prescrizione si applica anche alle PMI e rende gli

---

[75] La Commissione ritiene che gli aiuti al funzionamento presentino un particolare rischio per il mercato interno. Ad esempio, i programmi operativi per il periodo di programmazione 2014-2020 contengono una nota che specifica che, per gli aiuti al funzionamento, è necessario prestare particolare attenzione alle norme sugli aiuti di Stato.

[76] Sezione 3.8 degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020.

[77] Sezione 5.4 degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020, versus sezione 4.1.2 degli orientamenti per gli aiuti a finalità regionale 2007-2013.

[78] Sezione 3.5 degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020, versus sezione 4.1.1.(38) degli orientamenti per gli aiuti a finalità regionale 2007-2013.

orientamenti per gli aiuti a finalità regionale molto più severi dell'RGEC quando si tratta di dimostrare l'effetto di incentivazione (cfr. paragrafo 88).

99. Gli orientamenti per gli aiuti a finalità regionale richiedono anche la valutazione ex post dei regimi di aiuto, in base a certe condizioni. La DG COMP può imporre lo svolgimento di valutazioni ex post per i regimi di aiuto con dotazioni importanti, che contengano caratteristiche di novità o che prevedano modifiche significative a livello di mercato, tecnologia o regolamentazione[79]. Al 30 giugno 2016, gli Stati membri avevano presentato dieci piani di valutazione ai sensi degli orientamenti sugli aiuti di Stato, compresi gli orientamenti per gli aiuti a finalità regionale.

Le condizionalità ex ante di nuova introduzione e la procedura dei grandi progetti possono migliorare il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato nella politica di coesione

100. Il regolamento sulle disposizioni comuni per il periodo di programmazione 2014-2020 introduce due modifiche di particolare importanza per gli aiuti di Stato nella politica di coesione[80]:

a) le condizionalità ex ante;

b) una nuova procedura facoltativa per l'approvazione dei grandi progetti.

Gli Stati membri che non rispettano le condizionalità ex ante non sono gli stessi in cui, in passato, la Commissione ha riscontrato i maggiori problemi

101. Le condizionalità ex ante sono condizioni che la Commissione considera, sulla base di criteri predeterminati, un prerequisito necessario per un uso efficace ed efficiente dei fondi dell'UE. Gli aiuti di Stato sono uno degli ambiti per cui sono specificate tali condizioni. La Commissione ritiene che il rispetto di queste condizioni possa potenzialmente ridurre il numero di errori e di casi problematici inerenti agli aiuti di Stato, in quanto concorre a

---

[79] Cfr. "Linee guida per la Commissione e gli Stati membri su una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri" del 18 dicembre 2014.

[80] Regolamento (UE) n. 1303/2013.

migliorare i sistemi di gestione e controllo negli Stati membri che devono migliorare la conformità alle norme applicabili in materia.

102. Gli Stati membri erano tenuti a condurre un'autovalutazione indicando se e come avessero soddisfatto i seguenti tre criteri: l'applicazione efficace delle norme sugli aiuti di Stato, la formazione e la divulgazione di informazioni per il personale e la capacità amministrativa[81]. Cinque Stati membri hanno convenuto con la Commissione che non rispettavano le condizioni al momento dell'adozione degli accordi di partenariato (cfr. ***tabella 7***).

Tabella 7 – Stati membri che non rispettano i criteri di condizionalità ex ante sugli aiuti di Stato

Criterio	Croazia	Repubblica ceca	Italia	Romania	Slovacchia
Dispositivi per l'applicazione efficace delle norme in materia di aiuti di Stato	-	-	-	-	-
Dispositivi per la formazione e la divulgazione di informazioni al personale	-	√	-	√	√
Dispositivi per garantire la capacità amministrativa	-	-	-	√	-

Nota: √ indica che il criterio è soddisfatto
- indica che il criterio non è soddisfatto

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

103. Per ciascun caso, la DG REGIO e lo Stato membro interessato hanno concordato alcune azioni che lo Stato membro deve intraprendere e che sono documentate nei piani di azione. Nel ***riquadro 8*** sono riportati alcuni esempi di azioni.

[81] Articolo 19 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

Riquadro 8 – Esempi di azioni da porre in atto per soddisfare i criteri di condizionalità ex ante sugli aiuti di Stato

Per gli Stati membri di cui alla tabella 7 è necessario porre in atto dispositivi riguardanti:

L'applicazione efficace delle norme in materia di aiuti di Stato. Esempi di azioni concordate:

istituire dei registri centrali sugli aiuti di Stato ai fini della conformità all'RGEC 2014 e della registrazione degli aiuti de minimis (Italia e Romania)

garantire il rispetto del principio di Deggendorf pubblicando, ad esempio, l'elenco delle aziende destinatarie di ordini di recupero pendenti (Repubblica ceca, Italia e Romania)

Formazione e divulgazione di informazioni al personale. Esempi di azioni concordate:

richiedere al personale di frequentare almeno due corsi di formazione all'anno sugli aiuti di Stato (Italia)

creare una rete operativa di esperti e coordinatori sugli aiuti di Stato (Croazia)

Garantire la capacità amministrativa. Esempi di azioni concordate:

richiedere a uno Stato membro di rafforzare la propria capacità amministrativa di un numero di posti compreso tra 10 e 15 (Slovacchia)

adottare un piano di assunzioni per le autorità nazionali coinvolte nella gestione dei fondi strutturali e di investimento (Croazia)

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei piani di azione per la condizionalità ex ante sugli aiuti di Stato.

104. Le azioni devono essere completate entro la fine del 2016. La Commissione ne valuterà il completamento dopo che gli Stati membri avranno riferito sull'attuazione dei piani d'azione. Se la Commissione desume dalla propria valutazione che un piano d'azione non è stato attuato in maniera opportuna, può sospendere i pagamenti a favore dello Stato membro[82]. Alla fine di agosto 2016, la valutazione della Commissione volta ad appurare se i cinque Stati membri avessero attuato tutte le azioni dei rispettivi piani d'azione era ancora in corso.

[82] Articolo 19 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

105. Il regolamento sulle disposizioni comuni non imponeva agli Stati membri di basare le proprie autovalutazioni sul rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato durante il periodo di programmazione 2007-2013, ma stabiliva tre criteri specifici concernenti le disposizioni amministrative (cfr. ***tabella 7***). Nel valutare l'adeguatezza delle autovalutazioni degli Stati membri, la Commissione non ha sfruttato, in maniera efficace, le informazioni di monitoraggio disponibili al fine di specificare i piani di azione per tutti gli Stati membri in cui erano stati riscontrati in passato problemi significativi. In particolare, stando ai risultati delle attività di monitoraggio svolte dalla DG COMP nel periodo 2006-2014, diversi Stati membri incorrevano con maggiore frequenza in problemi relativi alla progettazione e all'attuazione delle misure di aiuto rispetto a quelli che avevano ritenuto di non soddisfare le condizionalità ex ante sugli aiuti di Stato (cfr. paragrafo 55).

Una procedura di approvazione alternativa per i grandi progetti potrebbe agevolare il conseguimento del nulla osta per gli aspetti relativi agli aiuti di Stato in seno alla Commissione, ma non è concepita per fornire sistematicamente la certezza giuridica agli Stati membri

106. Nel periodo di programmazione 2007-2013, i grandi progetti venivano adottati dalla Commissione dopo aver esaminato le relative domande inviate dagli Stati membri (cfr. paragrafi 66-71). Nel periodo di programmazione 2014-2020, il regolamento sulle disposizioni comuni ha introdotto una seconda procedura di approvazione alternativa per i grandi progetti[83], in virtù della quale la domanda è valutata da un esperto indipendente prima di essere notificata alla Commissione dallo Stato membro (cfr. ***riquadro 9***). Il ricorso alla procedura alternativa è facoltativo; a giugno 2016, era stata presentata nel quadro di questa procedura solo una domanda di grande progetto.

[83] Articolo 101 del regolamento (UE) n. 1303/2013.

Riquadro 9 – Nomina di un esperto indipendente e convalida dell'analisi qualitativa indipendente

L'esperto indipendente esamina la proposta di grande progetto. L'esame comprende un'analisi del carattere di aiuto della misura e della sua compatibilità con il mercato interno. Se la domanda di progetto riceve una valutazione positiva, l'autorità di gestione può approvare il grande progetto e inviarlo alla Commissione. La Commissione può opporre obiezioni all'approvazione del progetto entro un termine di tre mesi se constata una "rilevante debolezza" nella relazione dell'analisi qualitativa indipendente.

L'esperto viene scelto dallo Stato membro, stante l'approvazione della Commissione. La Commissione ha già pre-approvato un gruppo di esperti denominato "Assistenza congiunta ai progetti nelle regioni europee" (JASPERS)[84].

107. Questa procedura alternativa per i grandi progetti può agevolare il conseguimento del nulla osta per gli aspetti relativi agli aiuti di Stato in seno alla Commissione, ma non è intesa fornire sistematicamente, per gli Stati membri, la certezza giuridica riguardo al rispetto delle norme sugli aiuti di Stato al momento della decisione relativa a un grande progetto. Questa certezza può essere ottenuta solo in presenza della notifica di uno Stato membro, seguita da una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato (cfr. paragrafo 70).

Un piano d'azione comune sugli aiuti di Stato stabilito dalla Commissione punta a rafforzare la capacità amministrativa degli Stati membri e richiede un'attenzione continua

108. Nel marzo 2015, la DG COMP e la DG REGIO hanno concordato un piano d'azione comune sugli aiuti di Stato[85].

109. Il piano d'azione comprendeva in origine sei azioni intese ad accrescere la conoscenza e a migliorare il *know-how* nel campo degli aiuti di Stato in tutti gli Stati membri: individuazione e divulgazione delle buone pratiche, corsi di formazione per gli esperti in aiuti di Stato, seminari specifici per Paese, seminari per esperti, ulteriore sviluppo di una banca

---

[84] JASPERS è un partenariato per l'assistenza tecnica tra la DG REGIO, la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, di cui gli Stati membri possono avvalersi a titolo gratuito.

[85] "*Strengthening administrative capacity for the management of the funds of Member States in the field of State aid – a common action plan"*, adottato dalla Commissione il 18 marzo 2015.

dati di domande e risposte (la rete ECN-ET[86]) e lo sviluppo di una banca dati delle informazioni sugli aiuti di Stato. Nel 2016 la Commissione ha aggiunto una settima azione (cfr. ***tabella 8***).

Tabella 8 – Il piano d'azione comune della Commissione sugli aiuti di Stato

Numero	Azione e data limite	Descrizione	Situazione ad agosto 2016
1	Identificazione e divulgazione delle buone pratiche I primi risultati sono attesi nel 2° trimestre del 2015	Compilazione di un inventario degli strumenti efficaci esistenti in vari Stati membri per creare la capacità amministrativa ed individuare le buone pratiche da condividere.	Finalizzata nel 2016.
2	Formazione per gli esperti nazionali in materia di aiuti di Stato sui Fondi strutturali e di investimento europei[1] 2° trimestre 2015	Sessione formativa di un giorno a Bruxelles calibrata su misura per gli esperti nazionali in materia di aiuti di Stato.	Non ancora svolta ad agosto 2016.
3	Seminari specifici per paese Inizio nel 2° trimestre 2015	Organizzazione di seminari interattivi specifici per paese negli Stati membri che non soddisfano le condizionalità ex ante sugli aiuti di Stato o dove sono state identificate gravi strozzature.	Sono stati organizzati seminari nel 2014 (Spagna) e nel 2015 (Bulgaria, Croazia, Repubblica ceca, Italia, Romania e Slovacchia).
4	Seminari per esperti, corsi di formazione online Azione continua	Divulgazione delle conoscenze attraverso seminari molto specifici e calibrati su misura, incentrati su un tema o una questione principale.	A gennaio 2016 si è tenuto a Bruxelles un seminario tematico nel settore ricerca, sviluppo e innovazione.

[86] La Rete europea della concorrenza – Electronic Transmission (ECN-ET) è un'interfaccia elettronica tramite la quale gli Stati membri possono porre domande sugli aiuti di Stato alla DG COMP. In generale, vengono pubblicate sia le domande sia le risposte della DG COMP, affinché tutti gli Stati membri possano vederle. Viene fatta eccezione per alcuni casi, ad esempio quando un caso molto specifico non sarebbe d'aiuto per gli altri Stati membri.

5	Sviluppo di una banca dati di domande e risposte Azione continua	Orientamenti sull'interpretazione delle nuove norme a tutti gli esperti nazionali di aiuti di Stato attraverso una piattaforma informatica condivisa e totalmente gestita dalla DG COMP.	A giugno 2016 erano state introdotte oltre 600 domande e risposte, attualmente in fase di migrazione verso la pagina "eState aid wiki" (cfr. azione 6).
6	Sviluppo di una pagina wiki sugli aiuti di Stato Azione continua	Alcune pagine che riassumono le domande pertinenti poste attraverso la rete ECN-ET.	Online da febbraio 2016, è denominata *e*State aid wiki. A giugno 2016 erano state postate circa 270 domande e risposte.
7	Sviluppo di un apposito modulo formativo	La DG REGIO/DG EMPL e la DG COMP, assieme all'Istituto europeo di amministrazione pubblica, stanno mettendo a punto una serie di sessioni di formazione, della durata di due giorni, sugli aiuti di Stato. Nei mesi di novembre e dicembre 2016 si terranno a Bruxelles due sessioni di formazione; a richiesta degli Stati membri potranno essere aggiunte altre sessioni. Le azioni di formazione sono destinate ai gestori di fondi strutturali e di investimento europei aventi una certa esperienza in materia di aiuti di Stato.	Svolgimento previsto in novembre e dicembre 2016.

[1] I Fondi strutturali e di investimento europei solo il FESR, l'FC, l'FSE, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

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

110. Delle sette azioni del piano d'azione comune sugli aiuti di Stato, sono state pienamente attuate le azioni 1 e 3; le azioni 5 e 6 sono state attuate e dovrebbero funzionare in maniera continua. Ad agosto 2016 le restanti tre azioni risultavano ancora non attuate: una era in fase di introduzione (azione 4) e due dovevano ancora iniziare (azioni 2 e 7).

111. Gli auditor della Corte hanno anche rilevato che la DG REGIO e la DG COMP avevano notevolmente aumentato il numero totale di corsi di formazione, passando dai cinque del biennio 2012-2013 ai 17 del biennio 2014-2015. Nel 2014 e nel 2015, la DG COMP ha

organizzato, su richiesta di 19 Stati membri[87], 37 corsi di formazione sulla riforma della legislazione sugli aiuti di Stato per il periodo di programmazione 2014-2020. Inoltre, a gennaio 2016 la DG COMP aveva organizzato corsi di formazione sugli aiuti di Stato e le infrastrutture per cinque Stati membri[88].

112. Il piano d'azione comune sugli aiuti di Stato e l'incremento delle attività formative fornite dalla Commissione sono parte di uno sforzo comune volto a migliorare la conformità degli Stati membri alle norme sugli aiuti di Stato, in parte in risposta alle loro maggiori responsabilità afferenti agli aiuti di Stato. Iniziative come questa sono importanti per attenuare il rischio insito nel ruolo crescente degli Stati membri nella progettazione e nell'attuazione delle misure d'aiuto. I risultati dell'indagine della Corte hanno mostrato che in particolare l'"*e*State aid wiki" è stata accolta con grande favore. Gli Stati membri ne hanno fatto ampio uso: al 30 giugno 2016, erano state postate circa 270 domande e risposte[89].

113. Solo in futuro sarà possibile valutare in che misura queste azioni porteranno, negli Stati membri, a miglioramenti nell'individuazione e prevenzione degli errori sugli aiuti di Stato.

---

[87] Tutti gli Stati membri tranne la Danimarca, l'Irlanda, la Grecia, Cipro, la Lituania, il Lussemburgo, Malta, i Paesi Bassi e l'Austria.

[88] Bulgaria, Croazia, Repubblica ceca, Romania e Slovacchia.

[89] Nella precedente rete ECN-ET erano state postate più di 600 domande e risposte, la cui migrazione nella *e*State aid wiki è attualmente in corso.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

114. Dal 2010, gli audit della Corte sulla politica di coesione hanno rilevato un livello significativo di inosservanza delle norme sugli aiuti di Stato. La presente relazione solleva l'esigenza di una maggiore consapevolezza delle norme applicabili a livello di Stato membro e di un sostegno costante della Commissione per prevenire, individuare e correggere in maniera efficace le violazioni delle norme sugli aiuti di Stato. In generale, è stato riscontrato quanto segue.

a) Nel periodo 2010-2014, tanto la Commissione quanto la Corte nel corso dei suoi numerosi audit, hanno riscontrato violazioni delle norme in materia di aiuti di Stato; gli errori concernenti gli aiuti di Stato nell'ambito del FESR e dell'FC hanno inciso in misura rilevante sulla stima, da parte della Corte, del livello di errore nella politica di coesione. Gli auditor della Corte hanno riscontrato che, per quanto riguarda gli audit e il monitoraggio della Commissione nell'area della coesione, il tasso di individuazione degli errori era simile a quello della Corte. Le autorità di audit degli Stati membri hanno invece riscontrato un tasso di violazione delle norme sugli aiuti di Stato nettamente inferiore a quello riscontrato dalla Commissione o dalla Corte. Ciò indica che, finora, le autorità di audit non si sono concentrate a sufficienza sugli aiuti di Stato nell'ambito dei propri audit.

b) Nel periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione non ha registrato gli errori in materia di aiuti di Stato da essa riscontrati o quelli segnalati dagli Stati membri in modo da poter procedere ad un'analisi adeguata. Grazie a tale analisi, la Commissione avrebbe potuto definire misure preventive più mirate e calibrate per gli Stati membri e i programmi.

c) Soprattutto all'inizio del periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione non ha verificato sistematicamente per i grandi progetti l'osservanza delle norme sugli aiuti di Stato. Vi è il rischio che alcuni grandi progetti cofinanziati dall'UE siano incompatibili con il mercato interno, anche a causa del fatto che, prima del 2012 e del chiarimento apportato dalla sentenza Leipzig Halle, gli Stati membri notificavano raramente alla Commissione gli investimenti infrastrutturali. Per attenuare in futuro questo rischio, la

Commissione ha intensificato le proprie misure interne a carattere preventivo e introdotto una procedura di approvazione alternativa che comprende un'analisi qualitativa indipendente per il periodo di programmazione 2014-2020. Secondo la Commissione, indipendentemente dalle procedure applicate dallo Stato membro, i grandi progetti saranno approvati solo dopo il nulla osta interno relativo agli aiuti di Stato.

d) Per semplificare la legislazione applicabile agli aiuti di Stato per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha preso provvedimenti che hanno portato alla riduzione degli oneri amministrativi e a una maggiore trasparenza, aumentando però al contempo le responsabilità degli Stati membri per quanto attiene alla progettazione e all'attuazione delle misure di aiuto. Affidare maggiori responsabilità agli Stati membri comporta il rischio che aumenti il numero di errori concernenti gli aiuti di Stato: il monitoraggio della Commissione ha mostrato che gli Stati membri hanno commesso molti errori nella progettazione e attuazione dei regimi di aiuto nel periodo di programmazione 2007-2013. Per attenuare questo rischio, la Commissione ha intrapreso azioni volte a promuovere la capacità amministrativa degli Stati membri nell'ambito degli aiuti di Stato, tra cui l'introduzione di prerequisiti per i regimi degli aiuti di Stato intesi a promuovere un'attuazione efficace ed efficiente dei fondi strutturali e di investimento europei (le cosiddette "condizionalità ex ante"). Tuttavia, gli Stati membri considerati inadempienti rispetto a tali condizioni non sono necessariamente quelli in cui la Commissione ha riscontrato, in passato, la maggior parte dei problemi. Le azioni suddette richiedono, inoltre, un'attenzione continua.

<u>Assenza di una visione completa degli errori sugli aiuti di Stato da parte della Commissione, scarsa attenzione prestata dagli Stati membri agli aiuti di Stato e irrilevante recupero di questi ultimi in seguito alle attività di monitoraggio della Commissione</u>

115. Nel periodo 2010-2014, gli auditor della Corte hanno riscontrato un numero considerevole di casi di inosservanza delle norme sugli aiuti di Stato in 269 progetti controllati nel campo della politica di coesione ove trovavano applicazione queste norme; gli errori concernenti gli aiuti di Stato hanno inciso in misura rilevante sulla stima, da parte della Corte, del livello di errore nella politica di coesione. Gli audit condotti dalla DG REGIO nel

campo della coesione sono approdati a risultati simili a quelli degli audit svolti dalla Corte (cfr. paragrafi 33-36 e 47-48).

116. Per tutelare il bilancio dell'UE, quando vengono individuati casi di inosservanza delle norme sugli aiuti di Stato, la Commissione impone rettifiche finanziarie agli Stati membri. Per il periodo 2010-2014, la DG REGIO ha attuato, o stava attuando, 18 rettifiche finanziarie per sette Stati membri che, almeno parzialmente, erano dovute a violazioni delle norme in materia di aiuti di Stato. Dieci casi erano emersi dagli audit della DG REGIO, cinque dagli audit della Corte e tre dall'esame, da parte della DG REGIO, delle RAC delle autorità di audit. Undici di queste rettifiche finanziarie, concernenti cinque Stati membri per un importo totale di 38,4 milioni di euro, riguardavano esclusivamente gli aiuti di Stato[90]. Non è possibile quantificare la componente relativa agli aiuti di Stato delle altre rettifiche finanziarie (cfr. paragrafi 49-51).

117. La Commissione è tenuta a monitorare con regolarità le misure di aiuto per verificare se e in quale misura rispettino le norme in materia di aiuti di Stato. Qualora constati che la concessione di un aiuto sia incompatibile con il mercato interno, può procedere al recupero dell'aiuto erogato. A fronte del numero e della gravità dei problemi individuati attraverso l'attività di monitoraggio, la DG COMP ha intrapreso, a tutt'oggi, solo azioni correttive limitate. Basandosi sulla propria attività di monitoraggio, la DG COMP ritiene che, in media, nel periodo 2009-2014, il 36 % circa dei regimi di aiuto presentasse qualche problema. I problemi che interessavano la compatibilità (7,3 % dell'insieme dei regimi) erano particolarmente rilevanti. Nel corso di questo periodo, il monitoraggio svolto dalla DG COMP ha condotto a otto recuperi volontari e a otto azioni formali, le quali hanno permesso di recuperare un totale di 0,3 milioni di euro (cfr. paragrafi 52-56).

---

[90] Grecia, Spagna, Francia, Austria e Polonia.

Raccomandazione 1

La Commissione dovrebbe imporre l'adozione di azioni correttive laddove le misure di aiuto non siano conformi alle norme in materia di aiuti di Stato.

Data-obiettivo di attuazione: immediatamente.

118. Per il periodo di programmazione 2007-2013, le modalità adottate dalla DG REGIO e dalla DG EMPL per la registrazione dei casi di inosservanza delle norme sugli aiuti di Stato da esse individuati non consentivano loro di procedere ad un'analisi adeguata degli errori concernenti questo tipo di aiuti (cfr. paragrafi 57-61).

119. La Commissione ha istituito, per il periodo di programmazione 2014-2020, una banca dati (MAPAR) per registrare le informazioni relative ai casi di inosservanza delle norme sugli aiuti di Stato riscontrati nel corso dei propri audit per FESR, FC ed FSE. Questo sistema costituisce un notevole miglioramento, ma alla DG COMP non è stato consentito l'accesso (cfr. paragrafo 57).

120. Gli errori concernenti gli aiuti di Stato segnalati dalle autorità degli Stati membri sono registrati nel sistema di gestione delle irregolarità (IMS) della Commissione. L'IMS presenta vari punti deboli, come l'assenza di una tipologia di errore specifica per gli aiuti di Stato e una descrizione insufficiente degli errori; la sua utilità pratica è quindi limitata. La DG COMP non può accedere nemmeno all'IMS (cfr. paragrafi 58 e 59).

Raccomandazione 2

a) La Commissione dovrebbe utilizzare la banca dati MAPAR per registrarvi le irregolarità in modo da poterne analizzare più agevolmente, ad esempio, la tipologia, la frequenza, la gravità, l'origine geografica e la causa. La banca dati dovrebbe contenere anche informazioni sul seguito dato a tali irregolarità (ad esempio le rettifiche finanziarie imposte).

Data-obiettivo di attuazione: immediatamente.

b) La Commissione dovrebbe adattare la struttura della banca dati IMS affinché le informazioni sulle irregolarità, afferenti ad esempio agli aiuti di Stato, possano essere estratte e analizzate per Stato membro e tipologia.

Data-obiettivo di attuazione: entro fine 2017.

c) La DG COMP dovrebbe avere regolare accesso a tutte le informazioni pertinenti alle irregolarità in materia di aiuti di Stato contenute nelle banche dati MAPAR e IMS.

Data-obiettivo di attuazione: immediatamente.

121. La decisione di approvazione di un grande progetto da parte della Commissione è fondata sulla valutazione della pertinenza, della validità, della sostenibilità, del profilo ambientale di un progetto nonché della giustificazione del finanziamento richiesto e sulle informazioni fornite dallo Stato membro circa l'apporto o meno di aiuti di Stato; non è invece intesa a fornire sistematicamente, per gli Stati membri, la certezza giuridica riguardo al rispetto delle norme sugli aiuti di Stato nel momento in cui viene adottata la decisione relativa a un grande progetto. Questa certezza può essere ottenuta solo in presenza della notifica di uno Stato membro, seguita dalla decisione della Commissione sugli aiuti di Stato (cfr. paragrafi 69 e 70).

122. Soprattutto all'inizio del periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione non ha verificato sistematicamente, per i grandi progetti, l'osservanza delle norme sugli aiuti di Stato. Vi è il rischio, pertanto, che alcuni grandi progetti cofinanziati dall'UE siano incompatibili con il mercato interno, anche a causa del fatto che, prima del 2012 e del chiarimento apportato dalla sentenza Leipzig Halle, gli Stati membri notificavano raramente alla Commissione gli investimenti infrastrutturali. Per attenuare in futuro questo rischio, la Commissione ha intensificato le proprie misure interne a carattere preventivo e introdotto una procedura di approvazione alternativa che comprende un'analisi qualitativa indipendente per il periodo di programmazione 2014-2020 (cfr. paragrafi 62-65, 70 e 106-107).

Raccomandazione 3

a) La Commissione dovrebbe approvare i grandi progetti solo dopo il nulla osta interno relativo agli aiuti di Stato e richiedere sistematicamente agli Stati membri di notificare l'aiuto, ove necessario, al fine di assicurare la certezza giuridica, a prescindere dalla procedura di domanda applicata dallo Stato membro.

Data-obiettivo di attuazione: immediatamente.

123. Nel periodo 2010-2014, le autorità di audit hanno stimato che circa un terzo dei progetti FESR/FC ed FSE da esse controllati erano rilevanti ai fini degli aiuti di Stato. Esse hanno individuato errori concernenti gli aiuti di Stato nel 3,6 % di questi progetti. Nello stesso periodo, gli auditor della Corte hanno individuato errori riguardo agli aiuti di Stato nei progetti FESR/FC ed FSE pari a cinque volte il tasso suddetto. In poco più di un terzo delle checklist utilizzate dalle autorità di audit ed esaminate dagli auditor della Corte, la sezione sugli aiuti di Stato presentava carenze significative. A questo proposito sono stati fatti passi avanti nel 2015. La maggior parte degli errori riportati nelle relazioni annuali di controllo delle autorità di audit riguardava gli aiuti de minimis. L'istituzione di un registro centrale con informazioni complete su tutti gli aiuti de minimis concessi nello Stato membro interessato potrebbe contribuire a prevenire questi errori (cfr. paragrafi 43 e 74-79).

124. Quasi tutte le autorità di audit hanno ritenuto che il quadro normativo dell'UE sugli aiuti di Stato sia, quantomeno, piuttosto complesso. Le autorità di audit hanno espresso l'esigenza di un maggior sostegno nello svolgimento delle verifiche relative al rispetto delle norme sugli aiuti di Stato, in particolare di una guida pratica che presenti casi di studio. Su aspetti specifici come lo stato delle decisioni di recupero, le autorità degli Stati membri non dispongono delle informazioni necessarie per verificare la conformità alle norme applicabili sugli aiuti di Stato (principio di Deggendorf) (cfr. paragrafi 80-82 e 95-96).

Raccomandazione 4

a) La Commissione dovrebbe garantire che l'estensione e la qualità dei controlli svolti dalle autorità di audit per accertare il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato siano sufficienti.

Data-obiettivo di attuazione: marzo 2017

b) In vista della chiusura del periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione dovrebbe chiedere alle autorità di audit di verificare la conformità alle norme sugli aiuti di Stato per i grandi progetti approvati prima della fine del 2012.

Data-obiettivo di attuazione: marzo 2017

c) La Commissione dovrebbe produrre ulteriore materiale esplicativo, fra cui, in particolare, casi di studio che illustrino le buone pratiche nonché le tipologie e le cause più comuni di violazione delle norme sugli aiuti di Stato.

Data-obiettivo di attuazione: entro fine 2017.

d) La Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri ad istituire un registro centrale per il monitoraggio degli aiuti de minimis.

Data-obiettivo di attuazione: entro fine 2017.

e) La Commissione dovrebbe creare una banca dati centrale a livello UE tramite la quale le autorità competenti degli Stati membri possano consultare l'identità delle imprese destinatarie di un ordine di recupero di un aiuto di Stato nonché lo stato della procedura di recupero, consentendo loro in tal modo di rispettare il principio di Deggendorf. L'accesso dovrebbe essere concesso solo sulla base del principio della necessità di sapere.

Data-obiettivo di attuazione: entro fine 2017.

La Commissione ha preso provvedimenti per semplificare la normativa applicabile in materia di aiuti di Stato, aumentando le responsabilità in capo agli Stati membri, nonché per promuovere la capacità amministrativa di questi ultimi

125. La Commissione ha adottato un nuovo regolamento RGEC per il periodo di programmazione 2014-2020. Poiché l'ambito di applicazione dell'RGEC 2014 è stato notevolmente ampliato, comprenderà un numero di misure di aiuto ancora più elevato. Ampliando il campo d'applicazione dell'RGEC, la Commissione ha ridotto sensibilmente il carico amministrativo per gli Stati membri e per se stessa, dal momento che il numero di misure di aiuto soggette all'obbligo di notifica sarà nettamente inferiore. Gli Stati membri saranno chiamati a garantire e a verificare, per un maggior numero di misure di aiuto, se queste siano o meno conformi alle norme sugli aiuti di Stato, quali il rispetto dei massimali di intensità di aiuto e la dimostrazione dell'effetto di incentivazione. Le disposizioni contenute negli orientamenti concernenti gli aiuti a finalità regionale per il periodo di programmazione 2014-2020 sono generalmente più severe delle disposizioni dell'RGEC, incoraggiando ulteriormente l'applicazione di quest'ultimo (cfr. paragrafi 85-87 e 97-98).

126. Il ruolo più importante assunto dagli Stati membri con l'ampliamento dell'RGEC rischia, di per sé, di accrescere il numero di errori concernenti gli aiuti di Stato: il monitoraggio della Commissione ha mostrato che gli Stati membri hanno commesso molti errori nel concepire e attuare i regimi di aiuti nel periodo 2009-2014. Questi problemi hanno inciso probabilmente sulla compatibilità, soprattutto per i regimi RGEC (cfr. paragrafi 52-54).

127. Le disposizioni dell'RGEC sono state quindi modificate per attenuare questo rischio. In virtù dell'RGEC 2014, è più facile per le grandi imprese che ricevono aiuti di Stato nel quadro di un regime di aiuto dimostrare l'effetto di incentivazione. Un'altra importante novità dell'RGEC è l'aumento dei requisiti di trasparenza che, secondo gli auditor della Corte, dovrebbero accrescere il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato negli Stati membri, dato che le parti interessate disporranno di migliori informazioni per denunciare gli aiuti illegali (cfr. paragrafi 88-91).

128. Per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha introdotto le valutazioni ex post al fine di migliorare la concezione dei regimi di aiuto da parte degli Stati

membri. Le valutazioni saranno effettuate, in particolare, per i regimi di aiuto più importanti; ai sensi dell'RGEC, la valutazione è obbligatoria per determinate categorie di regimi di aiuto la cui dotazione annuale supera i 150 milioni di euro. Gli Stati membri sono tenuti a presentare i primi risultati nel 2017 (cfr. paragrafi 92 e 99).

129. Il regolamento sulle disposizioni comuni ha introdotto le condizionalità ex ante riguardo ai regimi di aiuti di Stato degli Stati membri. Il rispetto di queste condizioni può ridurre le violazioni delle norme sugli aiuti di Stato. Stando a quanto indicato nelle rispettive autovalutazioni, alla fine del 2015 cinque Stati membri non avevano ancora soddisfatto tali condizioni. Tuttavia, gli Stati membri considerati inadempienti rispetto a tali condizioni non sono necessariamente quelli in cui la Commissione ha riscontrato, in passato, la maggior parte dei problemi. Le azioni suddette richiedono, inoltre, un'attenzione continua. Nel marzo del 2015, la DG REGIO e la DG COMP hanno adottato un piano d'azione congiunto sugli aiuti di Stato volto a promuovere ulteriormente la capacità amministrativa in questo campo. Grazie a tale piano d'azione, sono aumentate, ad esempio, le attività di formazione organizzate dalla Commissione ed è migliorata l'impostazione dell'interfaccia Internet, strumento ben accolto dalle autorità degli Stati membri in quanto consente loro di porre alla Commissione domande sugli aiuti di Stato (cfr. paragrafi 101-105 e 108-113).

130. Solo in futuro sarà possibile valutare in che misura la promozione della capacità amministrativa da parte della Commissione e l'introduzione della valutazione ex post possano compensare l'accresciuta responsabilità degli Stati membri, nonché quanto queste iniziative possano migliorare, negli Stati membri, l'individuazione e la prevenzione degli errori sugli aiuti di Stato.

Raccomandazione 5

a) Se la condizionalità ex ante sugli aiuti di Stato non fosse soddisfatta entro la fine del 2016, la Commissione dovrebbe avvalersi della facoltà di sospendere i pagamenti agli Stati membri interessati, fino a quando gli stessi non avranno ovviato a tutte le carenze rilevanti.

Data-obiettivo di attuazione: quanto la Commissione avrà concluso le proprie valutazioni

b) Utilizzando le informazioni disponibili nelle proprie banche dati, la Commissione dovrebbe monitorare ogni due anni la capacità degli Stati membri di adempiere alle norme sugli aiuti di Stato effettuando analisi concernenti, ad esempio, la tipologia, la frequenza, la gravità, l'origine geografica e la causa degli errori sugli aiuti di Stato individuati dalla stessa Commissione o dalle autorità degli Stati membri. La Commissione dovrebbe svolgere questi compiti a fini di monitoraggio e per orientare le attività di sostegno, quali le azioni di formazione destinate agli Stati membri, laddove ve ne sia più bisogno.

Data-obiettivo di attuazione: ogni due anni a partire dalla fine del 2017.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Henri GRETHEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 7 settembre 2016.

Per la Corte dei conti europea

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Allegato I

Spesa concernente gli aiuti di Stato per Stato membro nel periodo 2010-2014 (in milioni di euro)

Stato membro	2010	2011	2012	2013	2014	Totale	Percentuale del totale
Belgio	2 400	1 655	1 556	1 614	1 711	8 936	2,33 %
Bulgaria	40	43	77	121	240	520	0,14 %
Repubblica ceca	1 242	1 406	1 558	1 714	2 169	8 089	2,11 %
Danimarca	2 211	2 369	2 591	2 561	2 509	12 241	3,20 %
Germania	16 266	14 000	13 574	13 808	39 559	97 208	25,39 %
Estonia	49	52	62	123	236	522	0,14 %
Irlanda	1 718	1 057	853	1 144	825	5 597	1,46 %
Grecia	2 083	2 509	1 931	2 903	1 929	11 354	2,97 %
Spagna	4 898	4 507	3 905	3 084	3 197	19 591	5,12 %
Francia	15 917	13 912	15 706	13 733	15 543	74 811	19,54 %
Croazia	-	-	-	258	276	534	0,14 %
Italia	4 127	3 840	4 399	3 469	5 509	21 343	5,58 %
Cipro	121	140	116	104	100	580	0,15 %
Lettonia	202	284	398	378	492	1 754	0,46 %
Lituania	180	222	230	208	181	1 020	0,27 %
Lussemburgo	108	114	101	164	168	655	0,17 %
Ungheria	2 051	1 173	1 167	1 452	1 702	7 545	1,97 %
Malta	92	102	108	132	82	516	0,13 %
Paesi Bassi	2 782	2 827	2 510	2 064	2 238	12 420	3,24 %
Austria	2 085	1 777	1 914	1 871	1 479	9 126	2,38 %
Polonia	3 499	2 942	3 001	2 978	4 929	17 349	4,53 %
Portogallo	1 535	1 553	933	471	732	5 224	1,36 %
Romania	315	677	878	896	972	3 737	0,98 %
Slovenia	375	455	459	472	453	2 214	0,58 %
Slovacchia	313	173	133	200	313	1 131	0,30 %
Finlandia	2 287	3 126	2 523	2 589	2 545	13 071	3,41 %
Svezia	3 210	3 155	3 172	3 255	3 204	15 996	4,18 %
Regno Unito	5 574	4 797	5 524	5 953	7 872	29 719	7,76 %
Unione europea	**75 680**	**68 866**	**69 376**	**67 719**	**101 161**	**382 802**	**100 %**

Nota: secondo la Commissione, l'incremento della spesa nel 2014 è largamente dovuto (85 %) all'inserimento nella rendicontazione di ulteriori regimi per le energie rinnovabili. Al netto di questo inserimento, nel 2014 gli aiuti di Stato rendicontati sarebbero stati pari a circa 73 miliardi di euro. Inoltre, i fondi UE sono stati inclusi solo a partire dal 2014.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del quadro di valutazione degli aiuti di Stato elaborato dalla Commissione per il 2015.

Allegato II

Risultati delle attività di monitoraggio svolte dalla direzione generale Concorrenza (2006-2014)

	Numero di regimi monitorati	Numero di casi problematici	Percentuale di casi problematici
Aiuti oggetto di esenzione per categoria	121 (di cui 26 nel 2014)	31	26 %
Aiuti autorizzati	166 (di cui 42 nel 2014)	53	32 %
Altro	1 (di cui 0 nel 2014)	1	100 %
Servizi di interesse economico generale	8 (di cui 7 nel 2014)	4	50 %
Totale	296 (di cui 75 nel 2014)	89 (di cui 27 nel 2014)	30 % (36 % nel 2014)
Banda larga	7	2	29 %
Cultura	11	3	27 %
Occupazione	15	5	33 %
Ambiente ed energia	45	14	31 %
Altri settori orizzontali	2	0	0 %
Sviluppo regionale	64	18	28 %
Ricerca e sviluppo	47	19	40 %
Capitale di rischio	10	6	60 %
Sviluppo settoriale	5	1	20 %
PMI	31	5	16 %
Formazione	25	4	16 %
Trasporti	16	6	38 %
Salvataggio e ristrutturazione	9	1	11 %
Servizi di interesse economico generale	8	4	50 %
Altro	1	1	100 %
Belgio	15	7	47 %
Bulgaria	4	1	25 %
Repubblica ceca	10	3	30 %
Danimarca	5	1	20 %
Germania	26	3	12 %
Estonia	4	1	25 %
Irlanda	11	1	9 %
Grecia	11	6	55 %
Spagna	21	5	24 %
Francia	29	10	34 %
Italia	28	6	21 %

Cipro	4	1	25 %
Lettonia	3	1	33 %
Lituania	4	2	50 %
Lussemburgo	4	2	50 %
Ungheria	9	1	11 %
Malta	3	1	33 %
Paesi Bassi	13	6	46 %
Austria	11	4	36 %
Polonia	17	4	24 %
Portogallo	9	6	67 %
Romania	6	1	17 %
Slovenia	4	1	25 %
Slovacchia	5	0	0 %
Finlandia	4	1	25 %
Svezia	7	0	0 %
Regno Unito	29	15	52 %

Fonte: Commissione europea.

Allegato III

Grandi progetti adottati dalla direzione generale Politica regionale e urbana per il periodo di programmazione 2007-2013

Stato membro	Numero di grandi progetti adottati	Percentuale di grandi progetti adottati	Contributo UE medio per grande progetto approvato (in milioni di euro)	Contributo UE totale per i grandi progetti approvati (in milioni di euro)
Belgio	0	0,0 %	-	0,0
Bulgaria	18	2,0 %	108,8	1 958,4
Repubblica ceca	49	5,3 %	89,5	4 387,8
Danimarca	0	0,0 %	-	0,0
Germania	44	4,8 %	41,6	1 830,3
Estonia	9	1,0 %	50,8	457,3
Irlanda	3	0,3 %	24,8	74,5
Grecia	59	6,4 %	105,6	6 228,4
Spagna	70	7,6 %	83,6	5 852,3
Francia	36	3,9 %	28,8	1 035,7
Croazia	12	1,3 %	39,2	470,3
Cipro	3	0,3 %	34,0	102,0
Lettonia	10	1,1 %	70,3	702,7
Lituania	10	1,1 %	49,7	496,5
Lussemburgo	0	0,0 %	-	0,0
Ungheria	51	5,6 %	114,7	5 849,2
Malta	7	0,8 %	40,9	286,3
Paesi Bassi	0	0,0 %	-	0,0
Austria	1	0,1 %	4,1	4,1
Polonia	274	29,8 %	98,6	27 022,9
Portogallo	39	4,2 %	47,5	1 852,0
Romania	100	10,9 %	80,4	8 044,4
Slovenia	16	1,7 %	58,2	931,1
Slovacchia	33	3,6 %	79,8	2 634,8
Finlandia	0	0,0 %	-	0,0
Svezia	0	0,0 %	-	0,0
Regno Unito	13	1,4 %	38,6	501,2
Totale	918	100,0 %	82,6	75 790,3

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

Allegato IV

Quadro giuridico relativo agli aiuti di Stato

TFUE – Gli articoli da 107 a 109 del trattato gettano le basi per tutte le norme in materia di aiuti di Stato. Il trattato è la fonte di massimo rango e tutta la legislazione restante deve essere conforme alle sue disposizioni. L'articolo 108, paragrafo 4, e l'articolo 109 prevedono l'adozione di regolamenti in materia di aiuti di Stato.

Giurisprudenza – Sentenze della Corte di giustizia che interpretano le disposizioni del trattato e del diritto derivato. Le sentenze della Corte di giustizia sono vincolanti per la Commissione e per gli Stati membri. La Commissione deve adeguare il proprio approccio alle sentenze della Corte.

Regolamenti – I regolamenti sono atti di diritto derivato adottati dalle istituzioni. I regolamenti hanno portata generale, sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili negli Stati membri alla data della loro entrata in vigore (non richiedono un'integrazione separata nella legislazione nazionale)[1]. Il regolamento più importante in materia di aiuti di Stato è l'RGEC.

Normativa non vincolante

Orientamenti – Gli orientamenti sono norme non vincolanti che mancano di un carattere giuridicamente vincolante ma che possono produrre effetti giuridici. In passato, la Corte di giustizia ha annullato delle decisioni della Commissione in quanto non conformi alla normativa non vincolante. Gli orientamenti stabiliscono i criteri in base ai quali la Commissione deve valutare la compatibilità delle misure di aiuto notificate con il mercato interno. Le misure di aiuto notificate che non rispettano i criteri stabiliti dagli orientamenti possono essere considerate incompatibili dalla Commissione. Esistono orientamenti a livello orizzontale (ad esempio: gli orientamenti su ricerca, sviluppo e innovazione) e a livello settoriale (ad esempio: gli orientamenti sugli aeroporti e le compagnie aeree).

---

[1] Cfr. articolo 288 del TFUE.

Griglie analitiche – Documenti di orientamento redatti specificamente per aiutare gli Stati membri a valutare se gli aiuti concessi ai progetti infrastrutturali debbano essere notificati alla Commissione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"SONO NECESSARI MAGGIORI SFORZI PER ASSICURARE IL RISPETTO E ACCRESCERE LA CONSAPEVOLEZZA RIGUARDO ALLE NORME SUGLI AIUTI DI STATO NELLA POLITICA DI COESIONE"

IV. La Commissione opera costantemente a stretto contatto con le autorità di audit per migliorare la loro capacità per quanto riguarda le attività di audit in materia di aiuti di Stato. Al di là di formazione, azioni e orientamenti mirati, nel 2011 essa ha fornito alle autorità di audit delle checklist per gli aiuti di Stato pronte per l'uso e nel novembre del 2015 ne ha fornito le versioni aggiornate.

Il regolamento impone alle autorità di audit di presentare, nelle loro relazioni annuali di controllo (RAC), i principali risultati degli audit, ma nessuna informazione dettagliata in merito alla natura degli errori individuati. I riesami da parte dei servizi della Commissione delle RAC comprendono un esame della metodologia degli audit dei sistemi e degli audit delle operazioni (ivi incluse le checklist), nonché ripetizioni di audit già effettuati dalle autorità di audit degli Stati membri. Sulla base dei suoi riesami, la Commissione ritiene che in alcuni casi le autorità di audit possano aver rilevato errori in relazione agli aiuti di Stato segnalandoli in una categoria diversa, determinando così una possibile mancanza di segnalazione nelle RAC. Tuttavia, la Commissione ha rilevato altresì altre carenze e ha chiesto alle autorità di audit di migliorare i loro controlli in materia di aiuti di Stato. Infine,

le verifiche condotte dalla Commissione stessa hanno di recente riscontrato significativi miglioramenti in merito alla qualità delle checklist relative agli aiuti di Stato utilizzate dalle autorità di audit, in linea con la valutazione della Corte.

V. La Commissione rileva che tanto la DG REGIO quanto la DG EMPL hanno utilizzato banche dati per registrare le risultanze degli audit nel periodo finanziario 2007-2013. Sebbene tali banche dati non fossero destinate a servire come strumenti per l'analisi delle fonti degli errori, questo non ha impedito alla Commissione di intraprendere misure adeguate e preventive per affrontare le ben note questioni ricorrenti in materia di aiuti di Stato. Nel marzo 2016 la DG COMP ha condiviso la sua esperienza nel monitoraggio ex-post dei regimi di aiuti di Stato con la DG REGIO e la DG EMPL. In particolare, la DG COMP ha fornito l'esito del ciclo di monitoraggio 2015 per la DG REGIO e DG EMPL. Inoltre, la Commissione sta migliorando lo scambio di informazioni sugli errori negli aiuti di Stato tra le direzioni generali dove e quando necessario.

Per quanto riguarda le misure preventive adottate, la DG REGIO e la DG COMP attuano dal marzo 2015 un piano d'azione globale per il rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi degli Stati membri in materia di aiuti di Stato: «Strengthening administrative capacity for the management of the Funds of Member States in the field of State aid». Per il periodo di programmazione 2014-2020, il quadro legislativo introduce condizionalità ex ante sugli aiuti di Stato al fine di migliorare la capacità amministrativa di alcuni Stati membri in questo settore attraverso piani d'azione, prima dell'attuazione del programma.

VI. La Commissione sottolinea che l'obbligo di notificare le misure di aiuto di Stato spetta agli Stati membri e che la decisione sul grande progetto non è una decisione in merito alla conformità del grande progetto rispetto alle norme in materia di aiuti di Stato. Inoltre, gli Stati membri devono valutare se l'aiuto di Stato debba essere concesso a favore dei progetti o meno e, qualora valutino che l'aiuto di Stato debba essere concesso, devono dimostrare la conformità degli aiuti di Stato al momento della presentazione di una proposta di grande progetto, a prescindere da quale procedura decisionale correlata venga scelta in base al regolamento sulle disposizioni comuni.

La DG COMP è stata consultata, nell'ambito di consultazioni interservizi, da parte della DG REGIO in merito alle decisioni relative a grandi progetti già prima della fine del 2012, anche se non in modo sistematico. La cooperazione interna con la DG COMP sull'approvazione dei grandi progetti è stata migliorata a seguito della sentenza di Leipzig-Halle. Sono stati introdotti ulteriori pesi e contrappesi, come misure preventive per evitare che vengano prese decisioni non conformi sugli aiuti di Stato in materia di grandi progetti nel periodo 2014-2020.

Di conseguenza, la Commissione ritiene che le misure di prevenzione e la cooperazione con la DG COMP messe in atto per il periodo dal 2014 al 2020, sia in fase di preparazione del progetto che in fase decisionale del progetto, mitighino in modo opportuno il rischio citato dalla Corte.

Continuare oltre e cercare di ottenere la certezza del diritto sulla conformità degli aiuti di Stato attraverso notifiche formali sistematiche seguite da una decisione della Commissione sugli aiuti di Stato per tutti i grandi progetti (indipendentemente dai requisiti di legge) rappresenterebbe un conflitto con il processo di modernizzazione degli aiuti di Stato, ma anche con l'obiettivo generale di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi di tutte le parti interessate, e comporterebbe ulteriori rischi per la tempestiva attuazione di grandi progetti finanziati in ambito FESR/FC.

VII. Nel contesto della modernizzazione degli aiuti di Stato che ha aumentato la responsabilità degli Stati membri nella concessione di aiuti, la DG COMP ha rafforzato il proprio monitoraggio basato su controlli a campione delle misure di aiuto di Stato. Il monitoraggio della DG COMP mira a individuare errori e irregolarità nell'attuazione delle misure di aiuto, ma serve anche per apprendere come gli Stati membri attuino effettivamente le misure di aiuto nella pratica. Questo consente alla DG COMP di desumere delle buone e cattive pratiche e di condividerle con gli Stati membri (attraverso i gruppi di lavoro degli Stati membri, la rete dei coordinatori nazionali, ecc.).

La DG COMP ha sviluppato ulteriormente e condiviso con gli Stati membri, le checklist del regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC - regolamento n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014) al fine di consentire loro di verificare anticipatamente, in modo più semplice, che tutte le condizioni di compatibilità applicabili siano soddisfatte. Le liste di controllo RGEC sono inoltre condivise con la DG REGIO e la DG EMPL e con le autorità di audit della politica di coesione.

Inoltre, la DG COMP mette a disposizione una piattaforma informatica dedicata, dove risponde alle domande di interpretazione degli Stati membri (eState aid WIKI) e dove pubblica anche documenti contenenti risposte alle domande frequenti sulla base di tali domande e risposte.

Per quanto riguarda la valutazione delle condizionalità ex ante in materia di aiuti di Stato, come previsto dal regolamento sulle disposizioni comuni (RDC), la stessa si deve basare su tre criteri definiti nell'allegato XI dell'RDC. Il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato durante il periodo di programmazione 2007-2013 non è un criterio per il soddisfacimento in sé. Tuttavia, la Commissione continuerà a monitorare tutte le questioni relative alla conformità degli aiuti di Stato per tutti gli Stati membri e adotterà opportune misure, ove necessario.

VIII.

a) La Commissione accetta la raccomandazione e ritiene di stare già attuandola.

La stessa utilizza le misure correttive a disposizione nel caso in cui il monitoraggio rilevi casi di non conformità rispetto alle norme sugli aiuti di Stato.

In questo contesto, è necessario distinguere tra illegalità e incompatibilità. Una misura di aiuto è illegale se viene concessa senza previa notifica alla Commissione e se non è coperta dal RGEC. Tuttavia, la Commissione può emettere un ordine di recupero per tale misura soltanto, se essa è

incompatibile con il mercato interno (ossia non può essere giudicata compatibile sulla base di linee guida di sorta o direttamente sulla base del trattato).

Se il monitoraggio svolto dalla DG COMP rileva una misura di aiuto illegale, essa esamina innanzitutto se tale misura può essere considerata compatibile con il mercato interno.

Si possono usare misure correttive, che consistono nel recupero dell'aiuto, soltanto qualora l'errore rilevato risulti concedere aiuti incompatibili.

Per altri tipi di errori, è più appropriato un adeguamento della progettazione del regime e/o dei meccanismi di controllo. Per alcuni errori, potrebbe essere difficile realizzare misure correttive (ad esempio, nel caso in cui l'aiuto fosse stato incompatibile nel momento in cui era stato concesso, ma possa essere giudicato compatibile sulla base delle norme successivamente riviste).

b)

(i) La Commissione accetta la raccomandazione e la sta già attuando nel suo strumento di audit MAPAR.

MAPAR mette a disposizione una completa banca dati di tutte le irregolarità individuate, ivi inclusi gli errori negli aiuti di Stato. Attualmente, nel MAPAR, con riferimento alle irregolarità riguardanti gli aiuti di Stato sono definite sette tipologie di risultanze.

Inoltre, MAPAR permetterà di strutturare meglio le informazioni sulle risultanze dell'audit. Offre la massima flessibilità per aggiungere o modificare qualsiasi categoria o sottocategoria delle risultanze, ivi incluse quelle per gli aiuti di Stato, in linea con le esigenze di audit e le risultanze individuate.

Lo strumento di audit MAPAR è inoltre progettato per consentire ai servizi interessati della Commissione di dare seguito a tutte le irregolarità individuate, ivi incluso alle rettifiche finanziarie.

ii) La Commissione accetta la raccomandazione della Corte e adatterà la tipologia degli errori in modo da poter effettuare un'analisi.

iii) La Commissione accetta la raccomandazione e la sta già attuando.

Per quanto riguarda il MAPAR, la DG EMPL e la DG REGIO comunicheranno una volta l'anno i dati pertinenti in materia di aiuti di Stato alla DG COMP sulla base di una rendicontazione su misura (tipologie di risultanze degli aiuti di Stato dimostrate dagli audit della Commissione).

Per quanto riguarda lo scambio di informazioni tra i servizi della Commissione, la DG REGIO, la DG EMPL e la DG COMP stanno aumentando i loro canali di comunicazione per condividere le informazioni. La DG EMPL e la DG REGIO condividono i risultati tra di loro e si consultano con la DG COMP su questioni di audit relative agli aiuti di Stato, ove necessario.

Per quanto riguarda l'IMS, alla DG COMP sarà concesso l'accesso alle informazioni secondo il principio della «necessità di sapere».

iv) La Commissione accetta la raccomandazione.

Darà seguito alla capacità degli Stati membri di conformarsi alle norme in materia di aiuti di Stato, sulla base delle informazioni disponibili nelle sue banche dati e derivanti in particolare dalle risultanze degli audit disponibili.

La Commissione utilizzerà i risultati di tale seguito per meglio indirizzare le attività di monitoraggio e formazione che offre alle autorità responsabili dei programmi coinvolte negli Stati membri.

c) La Commissione accetta la raccomandazione e la ha già attuata, dato che gli Stati membri devono dimostrare di aver accuratamente controllato la conformità degli aiuti di Stato nel momento in cui presentano una proposta di grande progetto, a prescindere dalla procedura decisionale correlata, scelta in base al regolamento sulle disposizioni comuni, anche attraverso la notifica degli aiuti di Stato, ove necessario.

Qualora un aiuto di Stato sia soggetto a una decisione della Commissione, lo Stato membro deve attendere che la decisione relativa a tale aiuto di Stato sia approvata dalla Commissione prima di presentare alla Commissione la domanda relativa al grade progetto o la notifica relativa al grande progetto.

Si tratta di una misura preventiva per evitare che vengano prese decisioni non conformi sugli aiuti di Stato in materia di grandi progetti nel periodo 2014-2020.

d)

i) La Commissione accetta la raccomandazione e la ha già attuata.

La Commissione esamina la qualità del lavoro delle autorità di audit per quanto riguarda gli aiuti di Stato in diverse procedure di audit: negli audit basati sulla valutazione dei rischi realizzati dalla Commissione sul lavoro svolto dalle autorità di audit, che comprendono un esame della metodologia (ivi incluse checklist) utilizzata dalle autorità di audit per l'audit dei sistemi e l'audit delle operazioni; durante le ripetizioni di audit già svolte dalle autorità di audit, per verificare la validità dei risultati segnalati; oppure durante il riesame annuale delle relazioni di controllo annuali presentate alla Commissione da parte delle autorità di controllo, al fine di confermare se il parere dell'autorità di audit sia solidamente fondato sulla base dei risultati degli audit del sistema e delle operazioni.

In alcuni casi, la Commissione aveva già raccomandato alle autorità di audit interessate di rafforzare le loro checklist per meglio coprire la verifica degli aiuti di Stato. La Commissione continuerà a garantire che le autorità di audit utilizzino checklist appropriate.

ii) La Commissione non accetta la raccomandazione in quanto va contro l'obiettivo della Commissione, perseguito attraverso i suoi orientamenti forniti agli Stati membri nel 2012, di non riesaminare sistematicamente i progetti decisi prima di tale data (lasciando agli Stati membri la possibilità di notificarli o meno) e di dare stabilità agli Stati membri e ai beneficiari per quanto riguarda il trattamento di tali progetti.

iii) La Commissione accetta la raccomandazione e la sta già attuando.

Nel contesto dell'attuazione del piano di azione in materia di aiuti di Stato, la Commissione lavora già sulla base delle sue decisioni sugli aiuti di Stato che sono utilizzate come casi di studio: ad esempio, più della metà dei programmi dei seminari tematici (finora si sono tenuti quelli in materia di RSI ed Energia) si basa su casi concreti (decisioni effettive sugli aiuti di Stato).

I servizi della Commissione forniscono inoltre orientamenti sotto forma di griglie, checklist o risposte rapide alle domande di interpretazione presentate dalle autorità che concedono gli aiuti. Le domande e risposte servono come base per la pubblicazione dei documenti relativi alle domande e risposte frequenti.

La Commissione continuerà ad aggiornare il materiale esplicativo per tutte le autorità interessate, comprese le autorità dei programma relativi ai fondi SIE, qualora gli sviluppi lo richiedano.

Infine, la comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto adottata di recente fornisce orientamenti in merito ai casi in cui la spesa pubblica rientra nel campo di applicazione del controllo degli aiuti di Stato dell'UE e a quelli in cui invece esula dalla stessa.

iv) La Commissione non accetta la raccomandazione in quanto il regolamento *de minimis* lascia la scelta agli Stati membri se istituire un registro centrale per il monitoraggio degli aiuti d'importanza minore (*de minimis)* o se lavorare sulla base di altri mezzi (ad esempio autodichiarazioni dei beneficiari).

Sebbene sia preferibile optare per un registro centrale degli aiuti *de minimis*, l'articolo 6 del regolamento *de minimis* non obbliga lo Stato membro a disporre di tale registro e consente l'attuazione della norma sul cumulo con altri mezzi. Lasciare agli Stati membri la scelta è in linea con il principio generale secondo cui gli Stati membri possono decidere l'impostazione amministrativa più appropriata per il loro Stato membro. La Commissione ha inoltre osservato la reazione negativa di diversi Stati membri all'idea di avere un registro obbligatorio *de minimis*, nel contesto della prima consultazione per la revisione del regolamento *de minimis*.

(http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/index_en.html) (in inglese).

v) La Commissione non accetta la raccomandazione in quanto ritiene che il principio di Deggendorf possa essere applicato solo a livello di un singolo Stato membro. La Commissione intende chiarire questo punto del riesame in corso del RGEC 2014.

Qualora uno Stato membro abbia dei dubbi o incontri delle difficoltà nell'identificare se una determinata azienda sia soggetta a un ordine di recupero pendente, può rivolgersi alla DG COMP nel contesto della reciproca cooperazione.

e) La Commissione accetta questa raccomandazione.

I direttori generali delle quattro direzioni generali dei Fondi strutturali e d'investimento europei si incontrano già regolarmente nel comitato di sospensione della condizionalità ex-ante. L'approccio attuale, che ha natura preventiva (con l'attuazione di piani di azione nazionali per il mancato adempimento della condizionalità ex ante) e correttiva (con la sospensione dei pagamenti ove necessario), continuerà ad essere applicato rigorosamente e in modo coerente.

Risposta comune ai paragrafi da 34 a 36

La Commissione ha dato attentamente seguito a tutte le questioni relative agli aiuti di Stato individuate negli ultimi anni derivanti delle risultanze dei propri audit e di quelli della Corte in merito a tale ambito e ha richiesto rettifiche finanziarie da parte degli Stati membri e dei programmi interessati, tutte le volte che lo ha ritenuto necessario (si vedano i paragrafi 50 e 51).

La Commissione osserva tuttavia che, come indicato dalla Corte nella tabella 2, il numero di errori rilevati in materia di aiuti di Stato nei suoi campioni è recentemente diminuito. Il numero di errori aventi un impatto finanziario è diminuito, passando da 5 casi nel 2013 a 3 casi nel 2014. La Commissione si aspetta che questo trend continui anche grazie all'applicazione del regolamento RGEC del 2014 (regolamento (UE) n. 651/2014).

Risposta comune ai paragrafi da 37 a 44.

La Commissione concorda con la tipologia di errori in materia di aiuti di Stato presentata dalla Corte e altresì rilevata tramite i propri audit (paragrafi 47 e 48). L'esperienza acquisita dagli errori del passato ha portato la Commissione a chiarire e semplificare le norme, in particolare in merito all'effetto di incentivazione, nel RGEC 2014.

53. La Commissione rileva che, durante il periodo coperto dalla relazione della Corte, il monitoraggio degli aiuti di Stato della Commissione ha coperto circa dal 6 % al 9 % della spesa totale degli aiuti di Stato ogni anno. Una parte significativa dei regimi è stata monitorata almeno una volta nel corso della loro durata.

55. Dato il numero limitato di programmi monitorati per i singoli Stati membri, il rapporto dei casi problematici dovrebbe essere messo in relazione al numero complessivo dei regimi monitorati. Ad esempio, nel caso della Lituania e del Lussemburgo, il rapporto del 50 % dei casi problematici è basato sul monitoraggio di soli quattro regimi (ossia due su quattro sono risultati essere problematici). Il termine «problematici» è un termine usato dalla DG COMP per indicare violazioni delle norme in materia di aiuti di Stato che vanno da lacune formali, come la non corretta formulazione delle norme sul cumulo, a questioni giuridiche, come l'assenza di condizioni RGEC riflesse in un regime RGEC.

56. Il monitoraggio della DG COMP ha portato a diverse misure correttive, tra cui il recupero volontario e imposto degli aiuti incompatibili.

I casi in cui si ha il recupero volontario sono seguiti dalla Commissione con lo Stato membro interessato. Attualmente non si tengono registrazioni distinte di tutti i casi di recupero volontario. In alcuni casi, il recupero non è appropriato dato che la misura, seppure illegale, può essere considerata compatibile con il mercato interno, oppure perché la misura una volta incompatibile è diventata compatibile a causa di un successivo cambiamento delle norme in materia di aiuti di Stato.

In questi casi, la Commissione formula raccomandazioni ed eventualmente invita gli Stati membri a modificare la progettazione del regime di aiuto, se necessario.

57. V. La Commissione rileva che tanto la DG REGIO quanto la DG EMPL hanno utilizzato banche dati per registrare le risultanze degli audit nel periodo di programmazione 2007-2013. Sebbene tali banche dati non fossero destinate a servire come strumenti per l'analisi delle fonti degli errori, questo non ha impedito alla Commissione di intraprendere misure adeguate e preventive per affrontare questioni ricorrenti nel contesto degli aiuti di Stato, quali la maggiorazione PMI o l'effetto di incentivazione.

Per il periodo di programmazione 2014-2020, lo strumento interno di monitoraggio utilizzato dalla Commissione per il seguito sulle proprie risultanze degli audit è notevolmente migliorato con l'introduzione di uno strumento informatico comune per gestire e monitorare il processo di audit, chiamato «MAPAR» (*Management of Audit Processes, Activities and Resources* - Gestione dei processi, delle attività e delle risorse di audit) per il FESR, il CF e il FSE.

Al fine di migliorare il flusso di informazioni e la capacità di analisi di tutti i servizi interessati della Commissione, la DG EMPL e la DG REGIO hanno concordato con la DG COMP a metà del 2016 di comunicare annualmente alla DG COMP i dati relativi alle loro risultanze in materia di aiuti di Stato da quel momento in avanti.

59. L'IMS è uno strumento dedicato alla segnalazione delle irregolarità (ivi incluse le frodi) degli Stati membri. Il tipo di irregolarità è indicato tramite elenchi a discesa (codici), mentre il *modus operandi* applicato è descritto nel testo che arricchisce le informazioni fornite attraverso i campi codificati. L'analisi può essere eseguita sulla base del tipo di irregolarità. L'IMS non è uno strumento di controllo degli aiuti di Stato, tuttavia è possibile aggiungere una tipologia specifica per gli aiuti di Stato agli elenchi a discesa esistenti.

61. La Commissione osserva di non aver adottato misure preventive che affrontano questioni ricorrenti in materia di aiuti di Stato nel periodo 2007-2013, in particolare a seguito dei regolari scambi tra i servizi competenti della Commissione. Le DG della Commissione condividono, ad esempio, le relazioni di audit fin dall'inizio del periodo di programmazione 2007-2013. La DG COMP viene altresì consultata su questioni di audit relative agli aiuti di Stato, ove necessario, prima di finalizzare le conclusioni in merito all'audit.

Cfr. anche il paragrafo 60 e la risposta della Commissione al paragrafo 57.

Nel marzo 2015 i servizi della Commissione hanno concordato un piano di azione in materia di aiuti di Stato con specifiche azioni mirate, basate sugli insegnamenti tratti dalle risultanze degli audit disponibili (cfr. osservazione della Corte di cui ai paragrafi da 108 a 110).

Inoltre il quadro legislativo per il periodo di programmazione 2014-2020 adottato nel dicembre 2013 introduce una condizionalità ex-ante sugli aiuti di Stato al fine di rafforzare la capacità degli Stati membri di rispettare le norme in materia di aiuti di Stato prima dell'avvio dell'attuazione dei programmi.

62. La Commissione osserva che il vademecum si riferisce al settore dei trasporti. La Commissione non sostiene che le norme in materia di aiuti di Stato non siano applicabili in questo settore, bensì afferma che in sostituzione delle norme ***generali*** si applicano norme specifiche in materia di aiuti di Stato (compatibilità), ai sensi dell'articolo 93 del TFUE. La dichiarazione contenuta nel vademecum non dovrebbe essere intesa significare che la qualifica degli aiuti di Stato in quanto tale sia diversa nel settore dei trasporti.

Risposta comune ai paragrafi da 69 a 71:

La Commissione osserva che l'obbligo di notificare le misure di aiuto di Stato spetta agli Stati membri e che la decisione sul grande progetto non è una decisione in merito alla conformità del grande progetto rispetto alle norme in materia di aiuti di Stato.

È necessario effettuare una distinzione tra la situazione prima della sentenza Leipzig-Halle e dopo la stessa, e tra il periodo di programmazione 2007-2013 e il periodo di programmazione 2014-2020.

La Commissione sottolinea che la DG COMP è stata consultata, nell'ambito di consultazioni interservizi, da parte della DG REGIO in merito alle decisioni relative a grandi progetti già prima della fine del 2012, anche se non in modo sistematico.

In seguito alla sentenza Leipzig-Halle, la DG REGIO e la DG COMP hanno rafforzato la loro cooperazione in relazione alla valutazione della domanda relativa a grandi progetti. La Commissione sottolinea che non vi è alcun grande progetto per il quale la Commissione abbia adottato una decisione che approva il finanziamento FESR o CF negli ultimi anni e per i quali, di conseguenza, sia stata adottata una decisione negativa ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato. Questo dimostra che i dispositivi di cooperazione messi in atto funzionano bene nella pratica.

Per il periodo 2014-2020 lo Stato membro deve preparare una domanda relativa al grande progetto nella quale gli viene richiesto di dimostrare la conformità con gli aiuti di Stato prima della presentazione alla DG REGIO, a prescindere dalla procedura decisionale relativa al grande progetto per la quale si opti (articolo 102, paragrafo 1, o articolo 102, paragrafo 2, dell'RDC). In ogni caso, se è necessaria una decisione in materia di aiuti di Stato, questa deve essere adottata prima che il grande progetto possa essere presentato alla DG REGIO.

Oltre alla rafforzata cooperazione citata dalla Corte, è stata messa in atto una misura preventiva supplementare: la possibilità per gli Stati membri e gli esperti di analisi qualitativa indipendente di contattare la DG COMP in fase di preparazione del progetto, in caso di dubbi in merito al fatto che il corrispondente grande progetto debba essere oggetto di una procedura di notifica degli aiuti di Stato alla DG COMP o meno.

Di conseguenza, la Commissione ritiene che le misure di prevenzione e la cooperazione con la DG COMP messe in atto per il periodo dal 2014 al 2020, sia in fase di preparazione del progetto che in fase decisionale del progetto, mitighino in modo opportuno il rischio citato dalla Corte nel paragrafo 70.

Risposta comune ai paragrafi da 74 a 79

Il regolamento impone alle autorità di audit di presentare, nelle loro relazioni annuali di controllo (RAC), i principali risultati degli audit, ma nessuna informazione dettagliata in merito alla natura degli errori individuati nel quadro degli audit delle operazioni. In ogni caso, ciò può essere fatto su base volontaria.

Inoltre, sulla base dei suoi riesami, la Commissione ritiene che in alcuni casi le autorità di audit possano aver rilevato errori in relazione agli aiuti di Stato segnalandoli in una categoria diversa, come ad esempio quella della non-conformità con le norme nazionali di ammissibilità, determinando così una possibile mancanza di segnalazione nelle RAC.

I servizi della Commissione continuano altresì a lavorare in stretta collaborazione con le autorità di audit al fine di aumentare la loro capacità di audit in materia di questioni relative agli aiuti di Stato attraverso la formazione, l'orientamento e lo scambio di esperienze, anche per quanto riguarda la condivisione di specifiche checklist di audit che la Commissione ha realizzato nel 2011 e di nuovo nel 2015 con checklist aggiornate. Durante il riesame delle relazioni di controllo annuali, la Commissione esamina se il parere dell'autorità di audit sia solidamente fondato sulla base dei risultati degli audit del sistema e delle operazioni.

Infine, le verifiche condotte dalla Commissione stessa hanno riscontrato significativi miglioramenti in merito alla qualità delle checklist relative agli aiuti di Stato utilizzate dalle autorità di audit, in linea con la valutazione della Corte (cfr. paragrafo 79).

Risposta comune ai paragrafi 81 e 82

Negli ultimi anni, i servizi della Commissione hanno intensificato il loro sostegno formativo a favore degli Stati membri in modo molto considerevole. In primo luogo, hanno organizzato o contribuito a un significativo numero di seminari e workshop in tutta l'UE (ad esempio, hanno fornito formazione sul RGEC nella maggior parte degli Stati membri, ivi incluso a tutte le autorità di audit, cfr. il paragrafo 111). Inoltre, forniscono orientamenti sotto forma di griglie, checklist o risposte rapide alle domande di interpretazione presentate dalle autorità che concedono gli aiuti o dalle autorità di audit.

La comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto adottata di recente fornisce inoltre ulteriori orientamenti in merito ai casi in cui la spesa pubblica rientra nel campo di applicazione del controllo degli aiuti di Stato dell'UE e a quelli in cui invece esula dalla stessa. Tale orientamento dovrebbe aiutare le autorità pubbliche e le imprese a identificare quando le misure di sostegno pubblico possono essere concesse senza bisogno di approvazione ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato.

I servizi della Commissione sottolineano l'esito dell'indagine condotta dalla Corte e la preferenza data, tra le altre possibilità, a una guida pratica con casi di studio e ulteriori misure di formazione. Nel settore degli aiuti di Stato, le specifiche circostanze di un caso svolgono un ruolo significativo nell'ambito della sua valutazione. La DG COMP ritiene che le decisioni in materia di aiuti di Stato della Commissione costituiscano i migliori esempi che possono fungere da utile orientamento per gli Stati membri.

La Commissione continuerà a sostenere le autorità di audit e le incoraggerà ad avere maggiori contatti con gli uffici per gli aiuti di Stato negli Stati membri.

Risposta comune ai paragrafi da 92 a 94

Lo scopo principale del riesame del 2014 del RGEC è stato quello di chiarire e semplificare ulteriormente le norme in materia di aiuti di Stato e di ridurre l'onere amministrativo per gli Stati membri. In particolare, l'estensione del campo di applicazione del RGEC ha portato a una notevole

riduzione del numero di misure di aiuti di Stato che devono essere notificate alla Commissione. Ciò dovrebbe altresì facilitare l'attuazione delle operazioni relative ai fondi SIE.

93. L'RGEC tratta della necessità di notificare. Il suo campo di applicazione si estende a misure che non sono state esentate dall'obbligo di notificare prima dell'entrata in vigore del RGEC 2014. Tali misure avrebbero potuto essere dichiarate compatibili dopo una valutazione da parte della Commissione anche prima dell'entrata in vigore del RGEC 2014.

96. La Commissione ritiene che il principio di Deggendorf possa essere applicato solo a livello di un singolo Stato membro. La Commissione intende chiarire questo punto del riesame in corso del RGEC 2014.

Qualora uno Stato membro abbia dei dubbi o incontri delle difficoltà nell'identificare se una determinata azienda sia soggetta a un ordine di recupero pendente, può rivolgersi alla DG COMP nel contesto della reciproca cooperazione.

Risposta comune ai paragrafi da 102 a 104.

Gli Stati membri hanno adottato piani di azione che devono essere attuati e completati entro la fine del 2016. Ciò è accuratamente monitorato dai servizi della Commissione (DG REGIO e DG COMP) e può eventualmente portare alla sospensione dei pagamenti da parte della Commissione in caso di mancato adempimento.

105. La Commissione rileva che le condizionalità ex-ante riguardano l'attuazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei, mentre i regimi monitorati dalla DG COMP non comportano necessariamente un finanziamento da parte dei fondi SIE.

Inoltre, come indicato dalla Corte, il regolamento sulle disposizioni comuni stabilisce che la valutazione della condizionalità ex-ante sugli aiuti di Stato deve essere basata sui tre sotto-criteri definiti nell'allegato XI del regolamento sulle disposizioni comuni. Il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato durante il periodo di programmazione 2007-2013 non è un criterio per il soddisfacimento in sé.

Tuttavia, la Commissione continuerà a monitorare tutte le questioni relative alla conformità degli aiuti di Stato per tutti gli Stati membri e adotterà opportune misure, ove necessario.

106. La procedura per approvare i grandi progetti nell'ambito del periodo 2014-2020 è migliorata rispetto al periodo precedente (cfr. risposta comune a paragrafi da 69 a 71).

I servizi della Commissione si sono impegnati a compiere ulteriori sforzi per semplificare il trattamento di grandi progetti cofinanziati dai fondi SIE che vengono presentati tramite la nuova procedura di analisi qualitativa indipendente (articolo 102, paragrafo 1, dell'RDC).

In questo contesto, la DG COMP ha istituito procedure interne per garantire il trattamento efficace ed efficiente delle consultazioni sui grandi progetti nel quadro della procedura di analisi qualitativa indipendente.

La relazione di analisi qualitativa indipendente dovrebbe contenere un'analisi completa in merito al carattere di aiuto della misura e/o sulla sua compatibilità sulla base di una esenzione o di un regime esistente. Inoltre, sulla base dell'articolo 23 del regolamento delegato 480/2014 della Commissione, gli esperti indipendenti incaricati dell'analisi qualitativa indipendente possono contattare la DG COMP per chiarire le questioni relative agli aiuti di Stato derivanti da un grande progetto.

Di conseguenza, anche nell'ambito di questa nuova procedura di analisi qualitativa indipendente, le questioni in materia di aiuti di Stato notificate alla DG COMP devono essere chiarite prima che i documenti del grande progetto possano essere presentati alla DG REGIO.

107. La Commissione sottolinea che gli Stati membri devono dimostrare di aver accuratamente controllato la conformità degli aiuti di Stato nel momento in cui presentano una proposta di grande progetto, a prescindere dalla procedura decisionale correlata scelta per la quale sta optando (articolo 102, paragrafo 1, o articolo 102, paragrafo 2, dell'RDC). Le proposte di grande progetto non possono essere presentate alla Commissione, senza una valutazione così dettagliata sulla conformità degli aiuti di Stato.

Solo i progetti che presentano una relazione di analisi qualitativa indipendente positiva possono essere notificati alla Commissione ai sensi dell'articolo 102, paragrafo 1, dell'RDC, il che significa che tutti i requisiti siano stati rispettati dallo Stato membro, compresi quelli in materia di aiuti di Stato.

I servizi della Commissione ritengono che la procedura possa avere un certo numero di effetti positivi poiché include una valutazione più dettagliata degli aiuti di Stato da parte dello Stato membro che presenta la domanda e una verifica più approfondita delle questioni in materia di aiuti di Stato da parte della squadra di esperti indipendenti incaricati dell'analisi qualitativa indipendente. Inoltre, la DG COMP ha messo in atto dispositivi per permettere alle squadre incaricate dell'analisi qualitativa indipendente di consultarla in materia di aiuti di Stato risultanti da un grande progetto riesaminato dalle stesse.

Continuare oltre e cercare di ottenere la certezza del diritto sulla conformità degli aiuti di Stato attraverso notifiche formali sistematiche seguite da una decisione della Commissione sugli aiuti di Stato per tutti i grandi progetti (indipendentemente dai requisiti di legge) rappresenterebbe un conflitto con il processo di modernizzazione degli aiuti di Stato, ma anche con l'obiettivo generale di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi di tutte le parti interessate, e comporterebbe ulteriori rischi per la tempestiva attuazione di grandi progetti finanziati in ambito FESR/FC.

114. La Commissione sta sostenendo la capacità degli Stati membri di interpretare e/o attuare correttamente le norme in materia di aiuti di Stato dal momento che a loro spetta principalmente la responsabilità di adottare le misure appropriate per rispettare queste norme.

Al fine di affrontare le carenze, i servizi della Commissione (a livello di DG REGIO e DG COMP) stanno attuando un piano di azione comune sul rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi degli Stati membri in materia di aiuti di Stato: «Strengthening Administrative Capacity for the Management of the Funds of Member States in the Field of State Aid». Corsi di formazione sono stati forniti a diversi Stati membri e il gruppo di destinatari è costituito da tutti gli organismi competenti coinvolti nella gestione e nell'attuazione dei fondi SIE: le autorità di gestione, gli organismi intermedi, nonché i principali beneficiari.

Inoltre, per il periodo finanziario 2014-2020, il regolamento sulle disposizioni comuni prevede una condizionalità ex-ante relativa agli aiuti di Stato, al fine di assicurare condizioni ex-ante per l'effettiva applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato. Per quegli Stati membri che non soddisfano questa condizionalità ex ante, sono stati stabiliti dei piani di azione che devono essere attuati e completati entro la fine del 2016. Ciò è accuratamente monitorato dai servizi della Commissione e può eventualmente portare alla sospensione dei pagamenti da parte della Commissione in caso di mancato adempimento.

(a) La Commissione opera costantemente a stretto contatto con le autorità di audit per migliorare la loro capacità per quanto riguarda le attività di audit in materia di aiuti di Stato. Al di là di formazione, azioni e orientamenti mirati, nel 2011 ha fornito alle autorità di audit checklist per gli aiuti di Stato pronte per l'uso e nel novembre del 2015 ne ha fornito le versioni aggiornate. Le verifiche condotte dalla Commissione stessa hanno di recente riscontrato significativi miglioramenti

in merito alla qualità delle checklist relative agli aiuti di Stato utilizzate dalle autorità di audit, in linea con la valutazione della Corte.

I riesami da parte dei servizi della Commissione delle RAC comprendono un esame della metodologia degli audit dei sistemi e degli audit delle operazioni (ivi incluse le checklist), nonché ripetizioni di audit già effettuati dalle autorità di audit degli Stati membri. Nell'ambito di tali audit, i servizi della Commissione hanno rilevato altresì altre carenze e hanno chiesto alle autorità di audit di migliorare i loro controlli in materia di aiuti di Stato.

b) La Commissione rileva che tanto la DG REGIO quanto la DG EMPL hanno utilizzato banche dati per registrare le risultanze degli audit nel periodo finanziario 2007-2013. Sebbene tali banche dati non fossero destinate a servire come strumenti per l'analisi delle fonti degli errori, questo non ha impedito alla Commissione di intraprendere misure adeguate e preventive per affrontare le ben note questioni ricorrenti in materia di aiuti di Stato. Nel marzo 2016 la DG COMP ha condiviso la sua esperienza nel monitoraggio ex-post dei regimi di aiuti di Stato con la DG REGIO e la DG EMPL. In particolare, la DG COMP ha fornito l'esito del ciclo di monitoraggio 2015 per la DG REGIO e DG EMPL. Inoltre, la Commissione sta migliorando lo scambio di informazioni sugli errori negli aiuti di Stato tra le direzioni generali dove e quando necessario.

Per quanto riguarda le misure preventive adottate, il quadro legislativo per il periodo di programmazione 2014-2020 introduce condizionalità ex ante sugli aiuti di Stato.

Inoltre, la DG REGIO e la DG COMP stanno attuando un piano di azione globale dal marzo 2015 per il rafforzamento della capacità amministrativa per la gestione dei fondi strutturali in materia di aiuti di Stato.

Cfr. anche le risposte della Commissione ai paragrafi 57 e 61.

c) La Commissione sottolinea che l'obbligo ex-ante di notificare le misure di aiuto di Stato spetta agli Stati membri e che la decisione sul grande progetto non è una decisione in merito alla conformità del grande progetto rispetto alle norme in materia di aiuti di Stato.

La DG COMP è stata consultata, nell'ambito di consultazioni interservizi, da parte della DG REGIO in merito alle decisioni relative a grandi progetti già prima della fine del 2012, anche se non in modo sistematico.

Sono stati introdotti ulteriori pesi e contrappesi in relazione ai requisiti informativi nell'ambito dei grandi progetti e in entrambe le procedure decisionali concernenti grandi progetti (articolo 102, paragrafo 1, e articolo 102, paragrafo 2, dell'RDC) per evitare che vengano prese decisioni non conformi sugli aiuti di Stato in materia di grandi progetti nel periodo 2014-2020.

Cfr. anche risposta della Commissione al paragrafo 69.

d) Nel contesto della modernizzazione degli aiuti di Stato che ha aumentato la responsabilità degli Stati membri nella concessione di aiuti, la DG COMP ha rafforzato il proprio monitoraggio basato su controlli a campione delle misure di aiuto di Stato. Il monitoraggio della DG COMP mira a individuare errori e irregolarità nell'attuazione delle misure di aiuto, ma serve anche per apprendere come gli Stati membri attuino effettivamente le misure di aiuto nella pratica, il che consente alla DG COMP di desumere buone e cattive pratiche.

La DG COMP condivide con gli Stati membri (attraverso i gruppi di lavoro degli Stati membri, la rete dei coordinatori nazionali, ecc.), l'esperienza e gli insegnamenti tratti dal monitoraggio.

La DG COMP ha sviluppato ulteriormente e condiviso con gli Stati membri, le checklist del regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC - regolamento n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014) al fine di consentire loro di verificare anticipatamente, in modo più semplice, che tutte le condizioni di compatibilità applicabili siano soddisfatte. Le liste di

controllo RGEC sono inoltre condivise con la DG REGIO e la DG EMPL e con le autorità di audit della politica di coesione.

Inoltre, la DG COMP mette a disposizione una piattaforma informatica dedicata, dove risponde alle domande di interpretazione degli Stati membri (eState aid WIKI) e dove pubblica anche documenti contenenti risposte alle domande frequenti sulla base di tali domande e risposte.

Per quanto riguarda la valutazione delle condizionalità ex ante in materia di aiuti di Stato, come previsto dall'RDC, la stessa si deve basare su tre criteri definiti nell'allegato XI del RDC. Il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato durante il periodo di programmazione 2007-2013 non è un criterio per il soddisfacimento in sé.

Tuttavia, la Commissione continuerà a monitorare le questioni relative alla conformità degli aiuti di Stato per tutti gli Stati membri e adotterà opportune misure, ove necessario.

117. La DG COMP ritiene di utilizzare adeguatamente le misure correttive a disposizione nel caso in cui il monitoraggio rilevi non conformità rispetto alle norme sugli aiuti di Stato.

La Commissione può utilizzare soltanto misure correttive che consistono nel recupero volontario o imposto soltanto se l'aiuto concesso è incompatibile con il mercato interno.

Per altri tipi di errori, è più appropriato un adeguamento della progettazione del regime e/o dei meccanismi di controllo. Per alcuni errori, potrebbe essere difficile realizzare misure correttive (ad esempio, nel caso in cui l'aiuto fosse stato incompatibile nel momento in cui era stato concesso, ma possa essere giudicato compatibile sulla base di norme successivamente riviste). In ogni caso agli Stati membri vengono fornite raccomandazioni e, ove opportuno, è previsto un adeguato nuovo monitoraggio del regime dopo un po' di tempo al fine di verificare che le raccomandazioni siano state attuate.

I casi in cui si ha il recupero volontario sono seguiti dalla Commissione con lo Stato membro interessato. Attualmente non si tengono registrazioni distinte di tutti i casi di recupero volontario. Tuttavia, la Commissione ritiene che il recupero volontario di un aiuto incompatibile da parte degli Stati membri sia uno strumento utile per eliminare rapidamente ed efficacemente il vantaggio indebito proveniente dal mercato e per incentivare gli Stati membri a non concedere aiuti illegali.

Raccomandazione 1

La Commissione accetta la raccomandazione e ritiene di stare già attuandola.

La stessa utilizza le misure correttive a disposizione nel caso in cui il monitoraggio rilevi casi di non conformità rispetto alle norme sugli aiuti di Stato.

In questo contesto, è necessario distinguere tra illegalità e incompatibilità. Una misura di aiuto è illegale se viene concessa senza previa notifica alla Commissione e se non è coperta dal RGEC. Tuttavia, la Commissione può emettere un ordine di recupero per tale misura soltanto se essa è incompatibile con il mercato interno (ossia non può essere giudicata compatibile sulla base di linee guida di sorta o direttamente sulla base del trattato).

Se il monitoraggio svolto dalla DG COMP rileva una misura di aiuto illegale, essa esamina innanzitutto se tale misura può essere considerata compatibile con il mercato interno.

Misure correttive, che consistono nel recupero dell'aiuto, possono essere utilizzate soltanto qualora l'errore rilevato risulti concedere aiuti incompatibili.

Per altri tipi di errori, è più appropriato un adeguamento della progettazione del regime e/o dei meccanismi di controllo. Per alcuni errori, potrebbe essere difficile realizzare misure correttive (ad esempio, nel caso in cui l'aiuto fosse stato incompatibile nel momento in cui era stato concesso, ma possa essere giudicato compatibile sulla base delle norme successivamente riviste).

118. V. La Commissione rileva che tanto la DG REGIO quanto la DG EMPL hanno utilizzato banche dati per registrare le risultanze degli audit nel periodo finanziario 2007-2013. Sebbene tali banche dati non fossero destinate a servire come strumenti per l'analisi delle fonti degli errori, questo non ha impedito alla Commissione di identificare le tipologie di errori in questo settore e di attuare misure concrete e mirate per prevenire errori in materia di aiuti di Stato.

Cfr. anche le risposte della Commissione ai paragrafi 57 e 61.

119. La DG REGIO e la DG EMPL saranno in grado di fornire una panoramica più dettagliata della tipologia di irregolarità sulla base del loro strumento informatico di audit, MAPAR, che copre il periodo di programmazione 2014-2020 per i finanziamenti FESR/CF e FSE. Uno degli obiettivi dello strumento MAPAR è quello di registrare e classificare gli errori e le irregolarità riscontrati, mettendo così a disposizione una banca dati delle risultanze dettagliate degli audit. Inoltre, nel contesto del dialogo continuo con le autorità di audit, i servizi della Commissione continueranno a lavorare con gli Stati membri al fine di sviluppare una tipologia comune di errori negli aiuti di Stato, che sarà basata sul e si rifletterà nel MAPAR.

Inoltre, questa rendicontazione su misura sulle tipologie di errori introdotte nel MAPAR consentirà a DG REGIO e DG EMPL di trasmettere alla DG COMP, su base annuale, i dati relativi alle loro risultanze in materia di audit sugli aiuti di Stato.

Cfr. anche risposte della Commissione ai paragrafi 57, 59 e 61.

120. L'IMS è uno strumento dedicato alla segnalazione delle irregolarità (ivi incluse le frodi) degli Stati membri. Il tipo di irregolarità è indicato tramite elenchi a discesa (codici), mentre il *modus operandi* applicato è descritto nel testo che arricchisce le informazioni fornite attraverso i campi codificati. L'analisi può essere eseguita sulla base del tipo di irregolarità. L'IMS non è uno strumento di controllo degli aiuti di Stato, tuttavia è possibile aggiungere una tipologia specifica per gli aiuti di Stato agli elenchi a discesa esistenti.

Raccomandazione 2

(a) La Commissione accetta la raccomandazione e la sta già attuando nel suo strumento di audit MAPAR.

MAPAR mette a disposizione una completa banca dati di tutte le irregolarità individuate, ivi inclusi gli errori negli aiuti di Stato. Attualmente, nel MAPAR, per la segnalazione di irregolarità concernenti gli aiuti di Stato sono definite sette tipologie di risultanze.

Inoltre, MAPAR permetterà di strutturare meglio le informazioni sulle risultanze dell'audit. Offre la massima flessibilità per aggiungere o modificare qualsiasi categoria o sottocategoria delle risultanze, ivi incluse quelle per gli aiuti di Stato, in linea con le esigenze di audit e le risultanze individuate.

Lo strumento di audit MAPAR è inoltre progettato per consentire ai servizi interessati della Commissione di dare seguito a tutte le irregolarità individuate, ivi incluso alle rettifiche finanziarie.

La Commissione rinvia altresì alla sua risposta al paragrafo 57.

(b) La Commissione accetta la raccomandazione della Corte e adatterà la tipologia degli errori in modo da poter effettuare l'analisi.

(c) La Commissione accetta la raccomandazione e la sta già attuando.

Per quanto riguarda il MAPAR, la DG EMPL e la DG REGIO comunicheranno una volta l'anno i dati pertinenti in materia di aiuti di Stato alla DG COMP sulla base di una rendicontazione su misura (tipologie di risultanze degli aiuti di Stato dimostrate dagli audit della Commissione).

Per quanto riguarda lo scambio di informazioni tra i servizi della Commissione, la DG REGIO, la DG EMPL e la DG COMP stanno aumentando i loro canali di comunicazione per condividere le informazioni. La DG EMPL e la DG REGIO condividono i risultati tra di loro e si consultano con la DG COMP su questioni di audit relative agli aiuti di Stato, ove necessario.

Per quanto riguarda l'IMS, alla DG COMP sarà concesso l'accesso alle informazioni secondo il principio della «necessità di sapere».

Risposta comune ai paragrafi 121 e 122

La Commissione sottolinea che l'obbligo ex-ante di notificare le misure di aiuto di Stato spetta agli Stati membri e che la decisione sul grande progetto non è una decisione in merito alla conformità del grande progetto rispetto alle norme in materia di aiuti di Stato.

La DG COMP è stata consultata, nell'ambito di consultazioni interservizi, da parte della DG REGIO in merito alle decisioni relative a grandi progetti prima della fine del 2012, anche se non in modo sistematico.

La Commissione ha messo in atto misure preventive e migliorato la cooperazione tra i suoi servizi al fine di garantire che, nel periodo di programmazione 2014-2020, solo i grandi progetti compatibili con la nuova normativa in materia di aiuti di Stato vengano presentati dallo Stato membro e decisi dalla Commissione.

-Continuare oltre e cercare di ottenere la certezza del diritto attraverso notifiche formali sugli aiuti di Stato per tutti i grandi progetti non sarebbe soltanto in conflitto con il processo di modernizzazione degli aiuti di Stato, ma anche con l'obiettivo generale di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi di tutte le parti interessate, e comporterebbe ulteriori rischi per la tempestiva attuazione di grandi progetti finanziati in ambito FESR/FC.

Cfr. anche risposte della Commissione ai paragrafi 69, 107 e 114, lettera c).

Raccomandazione 3

La Commissione accetta la raccomandazione e l’ha già attuata in quanto gli Stati membri possono presentare alla Commissione una proposta di grande progetto soltanto quando tutte le questioni di conformità degli aiuti di Stato sono state chiarite, ivi incluso tramite la notifica degli aiuti di Stato, ove necessario.

La Commissione ha inoltre migliorato la cooperazione tra i suoi servizi al fine di garantire che, nel periodo di programmazione 2014-2020, solo i grandi progetti per i quali gli Stati membri hanno accuratamente valutato la conformità con la normativa in materia di aiuti di Stato recentemente aggiornata vengano presentati dagli Stati membri e decisi dalla Commissione.

123. Il quadro normativo 2007-2013 impone alle autorità di audit di presentare, nelle loro relazioni annuali di controllo (RAC), i principali risultati degli audit, ma non di presentare informazioni dettagliate in merito alla natura degli errori individuati nel quadro degli audit delle operazioni, fermo restando che ciò può essere fatto su base volontaria. Pertanto le informazioni comunicate dalle autorità di audit possono sottostimare la loro capacità di individuare un aiuto di Stato.

I servizi della Commissione continuano altresì a lavorare in stretta collaborazione con le autorità di audit al fine di aumentare la loro capacità di audit in materia di questioni relative agli aiuti di Stato attraverso la formazione, l'orientamento e lo scambio di esperienze, anche per quanto riguarda la condivisione di specifiche checklist di audit che la Commissione ha realizzato nel 2011 e di nuovo nel 2015.

Infine, le verifiche condotte dalla Commissione stessa hanno riscontrato significativi miglioramenti in merito alla qualità delle checklist relative agli aiuti di Stato utilizzate dalle autorità di audit, in linea con la valutazione della Corte (cfr. paragrafo 79).

124. I servizi della Commissione hanno già condiviso con gli organismi di controllo e di coordinamento degli Stati membri le checklist del RGEC che permettono loro di controllare in anticipo se tutte le condizioni di compatibilità sono soddisfatte o di migliorare gli audit in questo settore. La tipologia delle questioni rilevate, buone e cattive pratiche e insegnamenti tratti dal monitoraggio sono condivisi con gli Stati membri in diversi modi (gruppi di lavoro, rete di coordinamento nazionale, incontri multilaterali o bilaterali di coordinamento degli audit, ecc.). Inoltre, un'interpretazione delle norme in materia di aiuti di Stato è fornito dal sistema delle domande interpretative (eState aid WIKI), da griglie analitiche, ecc.

La Commissione ritiene che il principio di Deggendorf possa essere applicato solo a livello di un singolo Stato membro. La Commissione intende chiarire questo punto nell'ambito del riesame in corso del RGEC 2014.

Qualora uno Stato membro abbia dei dubbi o incontri delle difficoltà nello stabilire se una determinata azienda sia soggetta a un ordine di recupero pendente, può rivolgersi alla DG COMP nel contesto della reciproca cooperazione.

Raccomandazione 4

(a) La Commissione accetta la raccomandazione e l'ha già attuata.

La Commissione esamina la qualità del lavoro delle autorità di audit per quanto riguarda gli aiuti di Stato in diverse procedure di audit: negli audit basati sulla valutazione dei rischi realizzati dalla Commissione sul lavoro svolto dalle autorità di audit, che comprendono un esame della metodologia (ivi incluse checklist) utilizzata dalle autorità di audit per l'audit dei sistemi e l'audit delle operazioni; durante le ripetizioni di audit già svolte dalle autorità di audit, per verificare la validità dei risultati segnalati; oppure durante il riesame annuale delle relazioni di controllo annuali presentate alla Commissione da parte delle autorità di controllo, al fine di confermare se il parere dell'autorità di audit sia solidamente fondato sulla base dei risultati degli audit del sistema e delle operazioni.

In alcuni casi, la Commissione aveva già raccomandato alle autorità di audit interessate di rafforzare le loro checklist per meglio coprire la verifica degli aiuti di Stato. La Commissione continuerà a garantire che le autorità di audit utilizzino checklist appropriate.

(b) La Commissione non accetta la raccomandazione in quanto va contro gli obiettivi della Commissione, perseguiti attraverso i suoi orientamenti forniti agli Stati membri nel 2012, di non riesaminare sistematicamente i progetti decisi prima di tale data (lasciando agli Stati membri la possibilità di notificarli o meno) e di dare stabilità agli Stati membri e ai beneficiari per quanto riguarda il trattamento di tali progetti.

(c) La Commissione accetta la raccomandazione e la sta già attuando.

Nel contesto dell'attuazione del piano di azione in materia di aiuti di Stato, la Commissione lavora già sulla base delle sue decisioni sugli aiuti di Stato che sono utilizzate come casi di studio: ad esempio, più della metà dei programmi dei seminari tematici (finora si sono tenuti quelli in materia di RSI ed Energia) si basa su casi concreti (decisioni effettive sugli aiuti di Stato).

I servizi della Commissione forniscono inoltre orientamenti sotto forma di griglie, checklist o risposte rapide alle domande di interpretazione presentate dalle autorità che concedono gli aiuti. Le domande e risposte servono come base per la pubblicazione dei documenti relativi alle domande e risposte frequenti.

La Commissione continuerà ad aggiornare il materiale esplicativo per tutte le autorità interessate, comprese le autorità dei programma relativi ai fondi SIE, qualora gli sviluppi lo richiedano.

Infine, la comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto adottata di recente fornisce orientamenti in merito ai casi in cui la spesa pubblica rientra nel campo di applicazione del controllo degli aiuti di Stato dell'UE e a quelli in cui invece esula dalla stessa.

(d) La Commissione non accetta la raccomandazione in quanto il regolamento *de minimis* lascia la scelta agli Stati membri se istituire un registro centrale per il monitoraggio degli aiuti d'importanza minore (*de minimis)* o se lavorare sulla base di altri mezzi (ad esempio autodichiarazioni dei beneficiari).

Sebbene sia preferibile optare per un registro centrale degli aiuti *de minimis*, l'articolo 6 del regolamento *de minimis* non obbliga lo Stato membro a disporre di tale registro e consente l'attuazione della norma sul cumulo con altri mezzi (ad esempio sulla base di auto-dichiarazioni da parte dei beneficiari). Lasciare agli Stati membri la scelta è in linea con il principio generale secondo cui gli Stati membri possono decidere l'impostazione amministrativa più appropriata per sé stessi. La Commissione ha inoltre osservato la reazione negativa di diversi Stati membri all'idea di avere un registro obbligatorio *de minimis*, nel contesto della prima consultazione sulla revisione del regolamento *de minimis*.
(http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/index_en.html) (in inglese).

(e) La Commissione non accetta la raccomandazione in quanto ritiene che il principio di Deggendorf possa essere applicato solo a livello di un singolo Stato membro. La Commissione intende chiarire questo punto nell'ambito del riesame in corso del RGEC 2014.

Qualora uno Stato membro abbia dei dubbi o incontri delle difficoltà nell'identificare se una determinata azienda sia soggetta a un ordine di recupero pendente, può rivolgersi alla DG COMP nel contesto della reciproca cooperazione.

129. Per quanto riguarda la valutazione delle condizionalità ex ante in materia di aiuti di Stato, come previsto dal regolamento sulle disposizioni comuni (RDC), la stessa si deve basare su tre criteri definiti nell'allegato XI dell'RDC. Il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato durante il periodo di programmazione 2007-2013 non è un criterio per il soddisfacimento in sé.

Tuttavia, la Commissione continuerà a monitorare tutte le questioni relative alla conformità degli aiuti di Stato per tutti gli Stati membri e adotterà opportune misure, ove necessario.

Raccomandazione 5

a) La Commissione accetta questa raccomandazione.

I direttori generali delle quattro direzioni generali dei Fondi strutturali e d'investimento europei si incontrano già regolarmente nel comitato di sospensione della condizionalità ex-ante. L'approccio attuale, che ha natura preventiva (con l'attuazione di piani di azione nazionali per il mancato adempimento della condizionalità ex ante) e correttiva (con la sospensione dei pagamenti ove necessario), continuerà ad essere applicato rigorosamente e in modo coerente.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

Accetta di monitorare la capacità degli Stati membri di adempiere alle norme sugli aiuti di Stato, sulla base delle informazioni disponibili nelle sue banche dati e derivanti in particolare dalle risultanze degli audit disponibili.

La Commissione utilizzerà i risultati di tale seguito per meglio indirizzare le attività di monitoraggio e formazione che offre alle autorità responsabili dei programmi coinvolte negli Stati membri.