

PRINCIPIO STATO INVESTITORE (MEIP)

**EFFICIENTE ALLOCAZIONE DELLE RISORSE
(VALUTAZIONE EX POST)**

SUBSIDIES (WTO) & AIUTI DI STATO (UE)



**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
EIPA**

Roma, 20 novembre 2017

Filiberto Maria Zavarese

- INDICE
1. **IL CRITERIO DELL'INVESTITORE PRIVATO IN UN'ECONOMIA DI MERCATO:** la cristallizzazione del principio nella sentenza EDF e il successivo inquadramento giuridico nella Notice sulla nozione di aiuto
 2. **L'EFFICIENTE ALLOCAZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE:** il metodo attraverso cui la Commissione ritiene che avvenga un efficiente utilizzo delle risorse da parte dello Stato membro, la *ex post evaluation* e la prassi applicativa
 3. **GLI AIUTI DI STATO E LE SOVVENZIONI WTO:** la distinzione tra i modelli di supporto pubblico nell'arena globale e la crescente discrasia tra gli stessi

IL CASO EDF –PREMESSA



- All'epoca dei fatti di causa, *l'Electricite de France* (di seguito, l' "**EDF**") era una società pubblica a totale partecipazione statale che produceva, trasportava e distribuiva elettricità su tutto il territorio francese
- Nell'ambito dell'apertura del mercato dell'energia elettrica (Direttiva 96/92/CE), una legge dello Stato francese, nel 1997, aveva provveduto a chiarire lo status patrimoniale di alcuni beni che essa deteneva in concessione, nonché a ristrutturare il bilancio contabile e ad aumentare il capitale sociale della stessa

IL CASO EDF – CONTESTO FATTUALE



In applicazione dell'articolo 4 della legge n. 97 – 1026 vengono eseguite le seguenti operazioni di ristrutturazione:

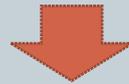
- i beni costitutivi della c.d. rete di alimentazione generale (di seguito, la “**RAG**”) sono stati riclassificati come beni propri, perdendo la qualifica di beni dati in concessione;
- gli accantonamenti per rinnovo della RAG non utilizzati sono stati contabilizzati come utili non distribuiti;
- i diritti del concedente (relativi alla RAG) sono stati destinati direttamente alla voce dei conti patrimoniali senza transitare per il conto economico

IL CASO EDF- DECISIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA [1/2]



- Nel 2002, analizzando tali misure, la Commissione ha avviato un procedimento di indagine sul presunto beneficio ricevuto da EDF in ragione dell'incorporazione diretta al capitale, senza incidenza fiscale, dei c.d. diritti del concedente relativi alla RAG

- Al termine di tale procedimento, la Commissione ha adottato una decisione (Decisione C (2003) 4637 def.) nella quale stabiliva che il mancato pagamento nel 1997 da parte di EDF dell'imposta sui citati diritti del concedente costituiva un aiuto di Stato incompatibile



Lo Stato francese è condannato a recuperare 888,89 milioni di Euro,
pari al vantaggio fiscale ottenuto da EDF

IL CASO EDF- DECISIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA [2/2]



- Nel periodo 1987/1996 EDF ha creato accantonamenti in esenzione d'imposta per il rinnovo della RAG. Con la legge del 1997, che considera EDF proprietaria della RAG dal 1956, tali accantonamenti hanno perso ragion d'essere e sono stati riclassificati in altre voci di bilancio
- Parte di questi accantonamenti sono stati assoggettati dalle autorità francesi all'imposta sulle società all'aliquota in vigore nel 1997
- Altra parte (i diritti del concessionario) sono stati riclassificati nei conti patrimoniali per una cifra di 14,119 miliardi di FRF senza essere assoggettati all'imposta sulle società



La Commissione ritiene che i diritti del concessionario avrebbero dovuti essere contemporaneamente assoggettati alla stessa aliquota



Non versando la totalità dell'imposta sulle società dovuta al momento della riclassificazione del bilancio, EDF ha risparmiato 888,89 milioni di EUR

IL CASO EDF – IL PROCEDIMENTO DINANZI IL TRIBUNALE (T-156/04)



L'EDF ha impugnato tale decisione dinanzi al Tribunale deducendo tre motivi in via principale e due in subordine

Il Tribunale respinge il primo motivo nonché i primi due capi del secondo motivo ma accoglie il terzo capo del secondo motivo annullando gli articoli 3 (incompatibilità aiuto) e 4 (recupero aiuto illegale) della decisione controversa

Nel terzo capo del secondo motivo L'EDF ha fatto valere che le misure contestate dovevano essere qualificate come conferimenti di capitale ed analizzate in un contesto complessivo di chiarimento dei rapporti finanziari tra lo Stato e l'EDF. Mettendo in atto tali misure, lo Stato avrebbe agito non nella sua qualità di potere pubblico, ma alla stregua di un soggetto privato, e la Commissione avrebbe dovuto verificare la legittimità di tale operato applicando il criterio dell'investitore privato in economia di mercato

IL CASO EDF – IL PROCEDIMENTO DINANZI IL TRIBUNALE (T-156/04) – I PUNTI SALIENTI [1/4]



- Occorreva determinare se l'intervento dello Stato francese costituisse un investimento realizzabile da un investitore privato e fosse effettuato dallo Stato quale operatore economico ovvero se costituisse un intervento dello Stato in quanto potere pubblico (233-237)
- La mancata tassazione dei diritti del concedente destinati direttamente al conto patrimoniale costituivano aiuti di Stato in quanto dovevano essere assoggettati ad imposta prima di essere iscritti alla voce conto patrimoniale (240-242)

IL CASO EDF – IL PROCEDIMENTO DINANZI IL TRIBUNALE (T-156/04) – I PUNTI SALIENTI [2/4]



- La misura volta a ristrutturare il bilancio dell'EDF e ad aumentare i fondi propri, costituiva non una disposizione di natura fiscale in sé ma una disposizione di natura contabile con ripercussioni fiscali. La Commissione si era limitata a esaminare le sole ripercussioni fiscali (243-245)
- La sola natura fiscale del credito controverso non consentiva alla Commissione di escludere l'applicazione del criterio dell'investitore privato (247-250)



incombeva alla Commissione l'obbligo di verificare la razionalità economica dell'investimento e, dunque, se in circostanze analoghe un investitore privato avrebbe proceduto ad un investimento di entità simile: se la rinuncia al credito d'imposta avrebbe potuto essere considerata conforme al criterio dell'investitore privato (253)

IL CASO EDF – IL PROCEDIMENTO DINANZI IL TRIBUNALE (T-156/04) – I PUNTI SALIENTI [3/4]



Le argomentazioni della Commissione:

1. Il criterio dell'investitore privato non avrebbe trovato luogo avendo lo Stato francese esercitato le proprie prerogative di potere pubblico attraverso una legge;
2. Il criterio dell'investitore privato non potrebbe applicarsi alla conversione di un credito fiscale in capitale disponendo l'investitore nei confronti di un'impresa unicamente crediti di natura commerciale o civile;
3. In una situazione analoga un investitore privato avrebbe dovuto assolvere l'imposta il che avrebbe determinato un costo superiore;
4. Ammettere l'applicazione del criterio dell'investitore privato potrebbe portare ad approvare tutte le forme di esenzione fiscale concesse dagli Stati membri

IL CASO EDF – IL PROCEDIMENTO DINANZI IL TRIBUNALE (T-156/04) – I PUNTI SALIENTI [4/4]



Le repliche del Tribunale:

1. Nel caso di specie non sussistessero obblighi in capo allo Stato quale potere pubblico;
2. Lo scopo del criterio dell'investitore privato è di verificare se questi, pur non disponendo degli stessi mezzi di cui dispone lo Stato, avrebbe deciso nelle stesse circostanze di effettuare un investimento analogo;
3. Il criterio dell'investitore privato consente di verificare se lo Stato ha agito in maniera proporzionata alle finalità delle misure attuate;
4. Da un lato la misura in oggetto era una rinuncia ad un credito fiscale nell'ambito di un aumento di capitale e non una semplice esenzione fiscale; dall'altro, se si facessero congetture tale criterio sarebbe privo d'utilità

IL CASO EDF – GIUDIZIO DINANZI LA CORTE (C-124/10 P)



Argomenti della Commissione Europea:

- La distinzione tra Stato azionista e Stato pubblica autorità fondata sull'obiettivo dello stesso non ha rilevanza ai fini dell'articolo 107(1) TFUE;
- Il criterio dell'investitore privato è diretto ad esaminare i comportamenti dello Stato sotto il profilo della redditività;
- L'onere della prova è stato violato in quanto spetta allo Stato membro fornire la prova che sussistano i presupposti per la deroga relativa al criterio dell'investitore privato
- Il procedimento di natura fiscale scelto dallo Stato francese ha permesso di far beneficiare ad EDF di un trattamento non trasparente;
- Un investitore privato avrebbe dovuto assolvere l'imposta e non avrebbe potuto convertirla in capitale;
- L'analisi del Tribunale viola la distinzione tra imprese pubbliche e private e causa distorsioni di concorrenza;
- Il Tribunale non ha definito un termine di paragone esistente nell'economia di mercato;

IL CASO EDF – GIUDIZIO DINANZI LA CORTE (C-124/10 P) – LA VALUTAZIONE DELLA CORTE



- L'articolo 107(1) TFUE non distingue gli interventi statali in ragione della loro causa o del loro scopo ma li definisce in funzione dei loro effetti



Il criterio dell'investitore privato è il *discrimen* nel valutare se una misura rientri o meno nella nozione di aiuto

SE

l'impresa pubblica beneficiaria possa ottenere lo stesso vantaggio ricevuto per mezzo di risorse statali e in circostanze corrispondenti alle normali condizioni del mercato

come?

devono essere presi in considerazione unicamente i benefici connessi alla posizione dello Stato nella sua qualità di azionista

IL CASO EDF – GIUDIZIO DINANZI LA CORTE (C-124/10 P) – IL GIUDIZIO DELLA CORTE [1/3]



l'applicabilità del principio dell'investitore privato dipende se lo Stato conceda un vantaggio economico ad un'impresa ad esso appartenente, nella sua qualità di azionista e non di potere pubblico

a chi spetta provarlo?

incombe allo Stato la dimostrazione, sulla base di elementi oggettivi e verificabili, che la misura attuata sia riconducibile alla sua qualità di azionista

Come?

lo Stato ha preso, prima o simultaneamente alla concessione del beneficio, la decisione di procedere con la misura ad un investimento

sulla base di

elementi da cui emerga che un investitore privato razionale avrebbe svolto le stesse valutazioni economiche al fine di determinare la redditività futura dell'investimento

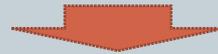
non sono sufficienti

valutazioni economiche ex post; constatazioni retrospettive dell'effettiva redditività; giustificazioni della scelta del *modus procedendi* effettivamente attuato

Dunque

spetterà alla Commissione operare una valutazione globale che prenda in considerazione elementi ulteriori a quelli forniti dallo Stato membro

→risultano pertinenti: natura e oggetto della misura, il contesto in cui si colloca, l'obbiettivo che persegue e le regola a cui la misura è soggetta



l'obbiettivo perseguito dallo stato francese ben poteva essere preso in considerazione nell'ambito della valutazione globale richiesta, al fine di accertare se lo Stato avesse ben agito nella qualità di azionista e fosse applicabile il criterio dell'investitore privato (87)

IL CASO EDF – GIUDIZIO DINANZI LA CORTE (C-124/10 P) – IL GIUDIZIO DELLA CORTE [2/3]



l'applicabilità del criterio dell'investitore privato deve concentrarsi sul miglioramento della situazione finanziaria del beneficiario

perché?

l'articolo 107(1) TFUE e il criterio dell'investitore privato mirano a prevenire che attraverso risorse statali l'impresa pubblica beneficiaria disponga di una situazione finanziaria più favorevole rispetto a quella dei suoi concorrenti

come

la situazione finanziaria dell'impresa pubblica beneficiaria NON dipende né dalla forma in cui venga messo a disposizione il vantaggio né dalla sua natura ma dall'importo di cui beneficia

dunque

NON potrebbe ritenersi esclusa la valutazione sulla sussistenza del criterio dell'operatore privato in ragione della natura [fiscale] dei mezzi impiegati in quanto lo Stato ha utilizzato mezzi attinenti ai poteri pubblici nella sua qualità di azionista dell'impresa



l'obbligo per la Commissione di verificare se i capitali siano stati conferiti dallo Stato in circostanze corrispondenti alle normali condizioni di mercato sussiste indipendentemente dalla forma in cui i capitali siano stati conferiti (93)

IL CASO EDF – GIUDIZIO DINANZI LA CORTE (C-124/10 P) – IL GIUDIZIO DELLA CORTE [3/3]



L'applicazione del criterio dell'investitore privato consente di accertare se sussiste una differenza tra il costo sopportato dallo Stato investitore e quello che graverebbe su un investitore privato

se

un azionista privato avrebbe conferito in condizioni analoghe un importo di entità pari all'imposta dovuta

nonostante

nel caso di specie, l'imposta era dovuta dall'impresa beneficiaria e non dallo Stato investitore

dunque

non è stata violata la parità di trattamento tra impresa pubblica e privata né vengono generate distorsioni della concorrenza poiché rileva l'obbiettivo e non lo strumento utilizzato

IL CASO EDF – GIUDIZIO DINANZI LA CORTE (C-124/10 P) – I PUNTI SALIENTI



- incombe allo Stato la dimostrazione, sulla base di elementi oggettivi e verificabili, che la misura attuata sia riconducibile alla sua qualità di azionista
- incombe allo Stato evidenziare elementi da cui emerga che un investitore privato razionale avrebbe svolto le stesse valutazioni economiche al fine di determinare la redditività futura dell'investimento
- spetterà alla Commissione operare una valutazione globale che prenda in considerazione elementi ulteriori a quelli forniti dallo Stato membro
- l'obbligo per la Commissione di verificare se i capitali siano stati conferiti dallo Stato in circostanze corrispondenti alle normali condizioni di mercato sussiste indipendentemente dalla forma in cui i capitali siano stati conferiti
- se viene posta evidenza sull'obiettivo e non sullo strumento utilizzato(ad es. di natura fiscale) non è stata violata la parità di trattamento tra impresa pubblica e privata né vengono generate distorsioni della concorrenza
- Il raffronto con altre imprese operanti nello stesso settore deve venire effettuato con riferimento agli elementi oggettivi e verificabili al momento della misura

IL CRITERIO DELL'INVESTITORE PRIVATO IN UN'ECONOMIA DI MERCATO



Test enucleato nella metà degli anni ottanta dalla Corte di Giustizia al fine di poter dimostrare la sussistenza di un vantaggio nel caso in cui fosse un'impresa pubblica ad aver beneficiato di misure economiche di sostegno o di incentivazione

Ratio: garantire parità di trattamento tra imprese pubbliche e private

L'applicazione di tale criterio consentiva di verificare se i capitali conferiti (direttamente o indirettamente) ad un'impresa a partecipazione statale potessero essere considerati come la normale remunerazione di un'operazione privata, così da non integrare la nozione di aiuto di Stato

Il test avrebbe permesso di comprendere se società private di natura e tipologia comparabili avrebbero potuto realmente procurarsi le somme ricevute dall'impresa pubblica sul mercato dei capitali

Esempio: in caso di conferimenti effettuati sotto forma di prestiti o di partecipazione al capitale bisognava valutare se un socio privato, in circostanze analoghe, basandosi sulle possibilità di reddito prevedibile avrebbe effettuato un conferimento di capitale del genere, astrazione fatta da considerazioni di carattere sociali o di politica regionale

IL CRITERIO DELL'INVESTITORE PRIVATO IN UN'ECONOMIA DI MERCATO – LA GENESI NORMATIVA [1/3]



Avere conoscenza della genesi di una norma aiuta a comprendere la sua portata:

Direttiva 80/723/CEE sulla trasparenza finanziaria prevede che, con riferimento alle imprese pubbliche, gli Stati membri diano evidenza e mettano a disposizione della Commissione(*art. 3*):

- a)il ripiano di perdite di esercizio;*
- b)i conferimenti in capitale sociale o dotazione;*
- c)i conferimenti a fondo perduto od i prestiti a condizioni privilegiate;*
- d)la concessione di vantaggi finanziari sotto forma di non percezione dei benefici o di non restituzione dei crediti;*
- e)la rinuncia ad una remunerazione normale delle risorse pubbliche impiegate;*
- f)la compensazione di oneri imposti dai poteri pubblici*

IL CRITERIO DELL'INVESTITORE PRIVATO IN UN'ECONOMIA DI MERCATO – LA GENESI NORMATIVA [2/3]



- Direttiva 85/413/CE estende il campo di applicazione a settori prima esclusi (acqua, energia, poste e telecomunicazioni, trasporti)
- Direttiva 2000/52/CE ulteriore obbligo di contabilità separata per le imprese assegnatarie di diritti esclusivi o speciali
- Il criterio viene timidamente enunciato in una direttiva sulla cantieristica (81/363/CEE) e in una decisione della Commissione riguardante il settore siderurgico (2380/81/CEE): “*non rispecchiano la fornitura di capitale di rischio secondo le normali pratiche commerciali in un’economia di mercato*”

IL CRITERIO DELL'INVESTITORE PRIVATO IN UN'ECONOMIA DI MERCATO – LA GENESI NORMATIVA [3/3]



Tentativo di dare sistemazione organica con una Comunicazione del 1984 che limitatamente al conferimento di capitale di rischio indica elementi da quali è possibile desumere l'assenza dell'aiuto:

- a) in virtù del principio di neutralità della proprietà e di parità di trattamento fra imprese pubbliche e private, i criteri di accertamento della legittimità del conferimento di capitale di rischio si applicano in pari misura in entrambi i casi;
- b) la convenienza dell'operazione trova ragione nella circostanza che il conferimento di capitali freschi in un'impresa pubblica già esistente sia necessario per finanziare nuovi investimenti, che questi siano a loro volta necessari e che l'impresa sia finanziariamente sana, non rendendosi necessario un esame sulla redditività attesa;
- c) il differimento della profittabilità dell'investimento è compatibile con il normale comportamento di mercato se questo riveste natura strategica oppure se il potenziale innovativo dell'impresa è tale da giustificare un investimento rischioso;
- d) non vi è aiuto di Stato in caso di partecipazione proporzionale ad aumenti di capitale in un'impresa mista, a condizione che la quota privata sia economicamente significativa.

Tali principi vengono ampliati ed integrati nelle Comunicazioni del 1993 (93/C 307/03) e del 2001 (2001/C 235 p.3)

IL CRITERIO DELL'INVESTITORE PRIVATO IN UN'ECONOMIA DI MERCATO – LA GENESI GIURISPRUDENZIALE [1/2]



i giudici di Lussemburgo hanno nel tempo distinto due categorie di situazioni differenti: i) l'intervento dello Stato con carattere economico (*acta iure gestionis*), e, ii) l'intervento che costituisce un atto d'imperio (*acta iure imperii*)

Nel primo caso il reale vantaggio del beneficiario deve essere dimostrato dalla Commissione applicando il criterio dell'investitore privato in un'economia di mercato

Nel secondo caso il vantaggio per l'impresa è *in re ipsa* e, dunque, nella concessione stessa di un incentivo economico-finanziario, diretto o indiretto (v. C-278/92)

IL CRITERIO DELL'INVESTITORE PRIVATO IN UN'ECONOMIA DI MERCATO – LA GENESI GIURISPRUDENZIALE [2/2]



Occorre valutare se in circostanze analoghe un investitore privato di dimensioni paragonabili a quelle degli enti che gestiscono il settore pubblico avrebbe potuto essere indotto ad effettuare conferimenti di capitale di tale entità nell'ambito della vendita di detta impresa o avrebbe optato per la sua liquidazione (C-344/99);

Il criterio si applica solo nelle situazioni in cui l'intervento dello Stato presenta carattere economico, che, in linea di principio, potrebbe essere realizzata anche da un operatore privato a scopo di lucro mentre se l'intervento dello Stato non può in astratto essere realizzato da un soggetto privato (politica fiscale o sociale) il criterio non si applica (conclusioni avvocato generale C-280/00);

lo Stato, *inter alia*, può essere considerato operatore economico: acquisizione partecipazione nel capitale di un'impresa, concessione di prestiti, messa a disposizione di garanzie statali, vendita di beni o servizi sul mercato, agevolazioni per il pagamento di contributi previdenziali o rimborso di oneri salariali.

Lo Stato è ritenuto che agisca presuntivamente come pubblico potere nel caso di sovvenzione diretta ad un'impresa, agevolazione fiscale o riduzione di contributi sociali

IL CRITERIO DELL'OPERATORE IN UN'ECONOMIA DI MERCATO – LA NOZIONE DI AIUTO –PREMESSA



Comunicazione della Commissione Europea sulla nozione di aiuto (2016/C 262/01)
In via presuntiva allorché le autorità pubbliche effettuino, direttamente o indirettamente, operazioni economiche sotto qualsiasi forma sono soggette alla normativa europea sugli aiuti di Stato salvo queste operazioni non siano svolte alle normali condizioni di mercato.

È necessario valutare se:

→ Un investitore privato di dimensioni paragonabili che opera alle normali condizioni di un'economia di mercato avrebbe realizzato l'investimento in questione (*criterio investitore in un'economia di mercato*)

→ Un operatore privato avrebbe negoziato il debito in questione (*criterio creditore privato*)

→ Un operatore privato avrebbe potuto ottenere dalla vendita di un bene o di un servizio lo stesso prezzo o un prezzo migliore (*criterio creditore privato*)

IL CRITERIO DELL'OPERATORE IN UN'ECONOMIA DI MERCATO – LA NOZIONE DI AIUTO [1/8]



Il criterio serve a valutare se lo Stato abbia concesso un vantaggio a un'impresa non agendo come un operatore in un'economia di mercato per quanto riguarda una determinata operazione

Non è rilevante:

→ che l'intervento si sia reso necessario per perseguire obiettivi di politica pubblica

→ la redditività del beneficiario

→ Se l'intervento dello Stato è mosso da motivi di pubblico interesse (sviluppo sociale o regionale)

In questo caso l'impresa beneficiaria ha ricevuto un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni di mercato normali che l'ha posta in una posizione più favorevole (aiuto da recuperare se già concesso)

Il comportamento dello Stato, sebbene possa essere razionale da un punto di vista di politica pubblica, può basarsi su considerazioni che gli operatori in un'economia di mercato non terrebbero conto (*iure gestionis* vs *iure imperii*)

Il criterio deve essere applicato facendo astrazione da qualsiasi considerazione che derivi dal ruolo dello Stato membro come pubblica autorità

E' rilevante:

→ Che gli enti pubblici abbiano agito come avrebbe fatto un operato in un'economia di mercato in un caso simile

IL CRITERIO DELL'OPERATORE IN UN'ECONOMIA DI MERCATO – LA NOZIONE DI AIUTO [2/8]



Come valutare se l'intervento è conforme alle condizioni di mercato?

-->Valutazione ex ante tenendo conto delle informazioni disponibili alla data in cui l'intervento è stato deciso

<-- l'investitore privato svolge solitamente una propria valutazione ex ante della strategia e delle prospettive finanziarie di un progetto

no! Valutazioni economiche ex post contenenti constatazioni retrospettive della redditività dell'investimento)

Si! elementi di prova da cui emerge che la decisione di effettuare l'operazione è stata presa sulla base di valutazioni svolte al fine di determinare la redditività o i vantaggi dell'operazione

-->la valutazione degli effetti deve essere globale indipendentemente di mezzi impiegati (ad es. natura fiscale)

<-- non importa se il mezzo in questione sarebbe a disposizione dell'operatore

Attenzione: più interventi consecutivi possono essere considerati un solo intervento se sono connessi tra loro – per cronologia, scopo, situazione impresa –

In ogni caso bisogna prendere in considerazione tutte le circostanze del caso specifico

IL CRITERIO DELL'OPERATORE IN UN'ECONOMIA DI MERCATO – LA NOZIONE DI AIUTO [3/8]



Come verificare la conformità alle condizioni di mercato?

- a) Direttamente determinata mediante dati di mercato riguardanti specificamente l'operazione;
- b) Indirettamente, poiché a causa dell'assenza dei dati occorre valutare in base ad altri metodi disponibili

In particolare, può essere direttamente stabilita quando:

- i) l'operazione viene effettuata a condizioni di parità (*pari passu*) da enti pubblici e operatori privati
- ii) La vendita e l'acquisto di attivi, beni, se servizi (o altre operazioni) avviene attraverso una procedura di selezione concorrenziale, trasparente, non discriminatoria e incondizionata

Viene, invece, indirettamente stabilita mediante:

- i) Il metodo della comparazione parametrica (*benchmarking*)
- ii) Attraverso altri metodi di valutazione

IL CRITERIO DELL'OPERATORE IN UN'ECONOMIA DI MERCATO – LA NOZIONE DI AIUTO [4/8]



Si definisce operazione a condizioni di parità o *pari passu* quando è effettuata secondo le stesse modalità e condizioni (stesso rischio e remunerazione) da enti pubblici (“**EP**”) e da operatori privati (“**OP**”) (ad es. consorzi pubblico-privati)

Non è automaticamente un’operazione a condizioni di parità se un ente pubblico e operatori privati partecipino alla stessa operazione e nello stesso momento ma con diverse modalità o condizioni

Indici da prendere in considerazione:

- a) Intervento EP e OP è deciso ed eseguito in modo contemporaneo o se tra i due interventi è trascorso un intervallo di tempo ed è subentrato un cambiamento della congiuntura economica;
- b) Le modalità e le condizioni dell’operazione sono identiche per EP ed OP anche con la previsione che si possa aumentare o diminuire il livello di rischio nel tempo
- c) L’intervento degli OP è rilevante dal punto di vista economico
- d) La posizione degli EP e degli OP è comparabile riguardo all’operazione

IL CRITERIO DELL'OPERATORE IN UN'ECONOMIA DI MERCATO – LA NOZIONE DI AIUTO [5/8]



La procedura concorrenziale conforme ai principi del trattato in materia di appalti pubblici, per la vendita e l'acquisto di attivi, beni e servizi si presume in linea con le condizioni di mercato deve essere

Trasparente: consentire a tutti gli offerenti di essere informati

non discriminatoria: trattamento equo di tutti gli offerenti in ogni fase della procedura e previa precisazione di criteri di selezione e di aggiudicazione

Incondizionata: il potenziale acquirente deve essere libero di utilizzare l'oggetto della vendita secondo i suoi scopi

L'acquirente deve essere selezionato secondo il criterio del prezzo più elevato tenendo conto delle condizioni contrattuali richieste

Quando ad acquistare è l'EP deve essere selezionata l'offerta economicamente più vantaggiosa

IL CRITERIO DELL'OPERATORE IN UN'ECONOMIA DI MERCATO – LA NOZIONE DI AIUTO [6/8]



Un'operazione può essere valutata alla luce delle condizioni alle quali si sono svolte operazioni analoghe effettuati da operatori privati analoghi in situazioni analoghe (*benchmarking*)

Un parametro di riferimento adeguato viene individuato con riferimento :

- i) all'operatore (holding di gruppo, fondo speculativo, etc.)
- ii) al tipo di operazione in questione (partecipazione al capitale o operazioni di finanziamento del debito, etc.)
- iii) Al mercato in questione (finanziari, tecnologici, etc.)

IL CRITERIO DELL'OPERATORE IN UN'ECONOMIA DI MERCATO – LA NOZIONE DI AIUTO [7/8]



Altri metodi di valutazione, comunemente accettati, devono fondarsi su dati obiettivi, verificabili e affidabili, sufficientemente dettagliata che riflettono la situazione economica nel momento in cui l'operazione è stata decisa tenendo anche conto del rischio e delle aspettative

Metodi accettati:

1. TRI (tasso di rendimento interno)
2. VAN (valore attuale netto)

Il rendimento atteso deve essere paragonato al normale rendimento di mercato atteso che può essere definito come il rendimento medio che il mercato si aspetta dall'investimento in base a criteri comunemente accettati, in particolare tenendo conto della situazione finanziaria della società e delle caratteristiche specifiche del settore, della regione o del paese

Se non si può prevedere un rendimento normale è difficile ritenere l'investimento conforme ad un operatore di mercato

In ogni caso i metodi per stabilire il TRI o il VAN non conducono a un valore preciso che possa essere accettato: può risultare opportuno convalidare tali calcoli con dei metodi di comparazione

La conformità di una operazione alle condizioni di mercato può essere ricavata anche dall'analisi controfattuale

Ad esempio nel caso di un intervento in un'impresa in difficoltà il rendimento previsto di tale investimento dovrebbe essere confrontato con il rendimento previsto nello scenario controfattuale della liquidazione della società: se la liquidazione fornisce maggiori guadagni, un operatore di mercato sceglierebbe tale opzione

IL CRITERIO DELL'OPERATORE IN UN'ECONOMIA DI MERCATO – LA NOZIONE DI AIUTO [8/8]



Anche prestiti e garanzie concessi da enti pubblici possono configurare aiuti di Stato se non conformi alle condizioni di mercato

Per quanto riguarda le garanzie deve essere analizzata la situazione triangolare composta dall'ente garante, il mutuatario e il mutuante. L'aiuto di Stato può essere:

- al livello del mutuatario se ottiene finanziamenti a un tasso che non potrebbe ottenere sul mercato senza la garanzia
- al livello del mutuante se la garanzia è prestata su un'obbligazione esistente tra mutuante e mutuatario quando non è garantito che il vantaggio venga trasferito al mutuatario

In linea generale le garanzie illimitate non sono conformi alle normali condizioni di mercato

In assenza di specifiche informazioni di mercato relative a un'operazione di finanziamento del debito la conformità può essere determinata sulla base di un confronto con operazioni di mercato analoghe (ad es. altre operazioni analoghe contratte dall'impresa in questione; campione di società di riferimento)

Valori indicativi per la valutazione di conformità sono presenti nella Comunicazione sul tasso di riferimento (GU c 14 2008, pag. 6) per i prestiti e in quella sulle garanzie (GU C 155 2008, pag. 10) per quanto riguarda le garanzie

IL CRITERIO DELL'OPERATORE IN UN'ECONOMIA DI MERCATO – LA NOZIONE DI AIUTO – PUNTI SALIENTI



Non è rilevante:

- che l'intervento si sia reso necessario per perseguire obiettivi di politica pubblica
- la redditività del beneficiario
- Se l'intervento dello Stato è mosso da motivi di pubblico interesse (sviluppo sociale o regionale)

E' rilevante:

- Che gli enti pubblici abbiano agito come avrebbe fatto un operato in un'economia di mercato in un caso simile
- Valutazione deve essere effettuata ex ante tenendo conto delle informazioni disponibili alla data in cui l'intervento è stato deciso

la conformità alle condizioni di mercato può essere effettuata:

- Direttamente mediante dati di mercato riguardanti specificamente l'operazione;
 - Indirettamente, poiché a causa dell'assenza dei dati occorre valutare in base ad altri metodi disponibili
- può essere direttamente stabilita quando:

1. l'operazione viene effettuata a condizioni di parità (*pari passu*) da enti pubblici e operatori privati
2. La vendita e l'acquisto di attivi, beni, servizi (o altre operazioni) avviene attraverso una procedura di selezione concorrenziale, trasparente, non discriminatoria e incondizionata

Viene stabilita indirettamente mediante:

1. Il metodo della comparazione parametrica (*benchmarking*)
2. Attraverso altri metodi di valutazione

L'EFFETTIVA ALLOCAZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE - PREMESSA



Nella comunicazione sulla modernizzazione in materia di aiuti di Stato (“*SAM*”) la Commissione Europea ha posto l'evidenza sull'effettiva allocazione delle risorse

Le misure di aiuti devono soddisfare una serie di criteri al fine di essere considerati compatibili con le norme previste dal Trattato

Gli aiuti devono contribuire ad obiettivi ben definiti di interesse comune e devono risultare necessari oltre che adeguati

Il beneficiario deve intraprendere un'attività o un progetto che altrimenti non avrebbe mai intrapreso senza l'aiuto (effetto di incentivazione) e il quantitativo di aiuto deve essere proporzionato al suo raggiungimento

L'aiuto deve evitare effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi

Tale struttura sugli aiuti richiede un alto livello di trasparenza e in particolari casi una valutazione

L'EFFETTIVA ALLOCAZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE – COMPLIANCE EX POST



Al fine di assicurare il più alto livello di *compliance* la maggior semplificazione derivante dalla SAM per ciò che concerne la valutazione *ex ante* della compatibilità della misura è bilanciata da un nuovo meccanismo di controllo ex post

- **Monitoraggio:** una revisione periodica della legalità delle misure attuate dagli Stati membri. E' finalizzata ad assicurare che le decisioni della Commissione vengano attuate correttamente e che siano in conformità con le relative norme
- **Trasparenza:** un nuovo requisito introdotto dalla SAM. Gli Stati membri attuano siti web regionali o nazionali elencando tutti i beneficiari di aiuti individuali
- **Valutazione:** il focus è sulla sostanza delle misure per verificare se effettivamente esse abbiano raggiunto l'obiettivo prefisso (effetti positivi) e se si sia determinato un impatto sui mercati e sulla concorrenza (possibili effetti negativi)

L'EFFETTIVA ALLOCAZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE – LA VALUTAZIONE EX POST [1/3]



L'obiettivo generale della valutazione degli aiuti di Stato è quello di valutare il relativo positivo e negativo effetti di un regime, vale a dire l'obiettivo pubblico dell'aiuto rispetto al suo impatto sulla concorrenza e il commercio tra Stati membri. La valutazione degli aiuti di Stato può spiegare se e a cosa la misura in cui gli obiettivi originari di un regime di aiuti sono stati raggiunti (vale a dire la valutazione positiva)

effetti) e determinare l'impatto del regime sui mercati e sulla concorrenza (ovvero possibili effetti negativi)

La valutazione differisce pertanto, per quanto riguarda la sua finalità, dalle due esercitazioni ex post attualmente effettuata dalla Commissione per quanto riguarda i regimi di aiuti di Stato - monitoraggio e segnalazioni

L'EFFETTIVA ALLOCAZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE – LA VALUTAZIONE EX POST [2/3]



La valutazione degli aiuti di Stato dovrebbe in particolare consentire l'effetto di incentivazione diretto dell'aiuto sul mercato interno:

- valutare se l'aiuto ha indotto il beneficiario a prendere una decisione diversa e l'impatto significativo dell'aiuto;
- fornire un'indicazione degli effetti generali positivi e negativi del regime di aiuto sul conseguimento degli obiettivi seguenti;
- l'obiettivo politico auspicato in materia di concorrenza e l'esame sulla proporzionalità e adeguatezza dello strumento di aiuto scelto

Sulla base di tale valutazione, la valutazione può confermare se le ipotesi alla base dell'approvazione ex ante del regime di aiuto è ancora valida e può contribuire a migliorare la concezione del futuro regimi di aiuti e norme che disciplinano gli aiuti di Stato.

La valutazione può costituire la base per l'adeguamento da parte dello Stato in futuro di interventi volti a migliorare l'efficacia e l'efficienza degli aiuti nella misura in cui sia necessario per garantire che gli effetti positivi siano sufficienti a giustificare l'accettazione della distorsione al mercato causato dall'intervento

L'EFFETTIVA ALLOCAZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE – VALUTAZIONE EX POST [3/3]



La valutazione si focalizza maggiormente sugli schemi piuttosto che sugli aiuti individuali dato che gli aiuti vengono concessi attraverso schemi

Negli schemi di aiuto la valutazione ex ante si concentra su un criterio formale anziché sostanziale segnatamente perché il progetto di aiuto o l'attività interessata comincia solo dopo che il beneficiario ha inoltrato una richiesta scritta per l'aiuto

Tale passaggio formale non permette di verificare fino a quale estensione l'aiuto ha modificato il comportamento dei beneficiari e ha apportato investimenti aggiuntivi

La valutazione ex-post è finalizzata a colmare questo *gap*

E' importante tenere a mente che la valutazione ex post richiede in ogni caso una pianificazione ex ante. Tale obbligo prende corpo con la notifica di un piano di valutazione al principio dell'attuazione dello schema di aiuti

L'EFFETTIVA ALLOCAZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE – UN BUON AIUTO



Un piano di valutazione che preveda la metodologia per la valutazione ed elenchi quali dati verranno utilizzati è la miglior garanzia di successo

La valutazione è utile a disegnare schemi efficaci e con un migliore effetto di incentivazione nonché minori distorsioni della concorrenza

Nell'ottica della Commissione un controllo migliore e ricco di informazioni sulla compatibilità dell'aiuto conduce a quello che viene definito un buon aiuto

L'EFFETTIVA ALLOCAZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE – UN BUON AIUTO



Il documento della Commissione sulla metodologia per una valutazione dell'aiuto di Stato prevede per una valutazione efficace i seguenti punti chiave :

1. l'obiettivo dello schema di aiuti che deve essere valutato;
2. le questioni sulla valutazione;
3. gli indicatori dei risultati;
4. i metodi previsti;
5. i requisiti in materia di raccolta dati;
6. il calendario della valutazione;
7. il soggetto indipendente che condurrà la valutazione (o i criteri di selezione);
8. la pubblicità della valutazione

L'EFFETTIVA ALLOCAZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE – IL POSIZIONAMENTO DELLA VALUTAZIONE NEL CICLO DI VITA DI UN AIUTO DI STATO



Le valutazioni ex post attivano dei feed back positivi sia riguardo *policies* che sono in corso di attuazione e sia soprattutto quali precedenti utili per future misure



L'EFFETTIVA ALLOCAZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE – COME VALUTARE UN BUON AIUTO [1/2]



È essenziale prendere in considerazione il tipo di studio da effettuare nel procedere ad una valutazione

Il Magenta Book del 2011 (prima della SAM) pubblicato dal governo UK fornisce orientamenti su come procedere per un programma di monitoraggio e valutazione; in particolare vengono individuati tre tipi valutazione: i) processo; ii) impatto; iii) economica

Valutazione del Processo

- Perché fu erogata la misura?
- Gli obiettivi sono stati realizzati?

Valutazione dell'impatto

- Che cambiamenti ha apportato la misura?
- Necessità di analisi controfattuale

Valutazione Economica

- I benefici hanno giustificato i costi?
- Analisi costi-benefici/costi-efficienza

L'EFFETTIVA ALLOCAZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE – COME VALUTARE UN BUON AIUTO [2/2]



Le forme di valutazione previste nel Magenta Book sono null'altro che un'anticipazione degli obiettivi di alto livello previsti dalla Commissione Europea per le valutazioni ex-post

Le tre forme di valutazione riflettono sotto forma di macro categorie i punti chiave che vengono esaminati per un'approvazione *ex-ante*:

L'impatto diretto della misura: rientrano in questa categoria gli effetti di incentivazione della misura, l'impatto sui beneficiari, effetti previsti e disparità in luogo tra i beneficiari;

Gli effetti spill-over (indiretti): gli effetti di spill-over positivi e negativi (ad es. in termini di ricadute concorrenziali su altre imprese situate in altri luoghi);

L'appropriatezza del tipo di aiuto e la proporzionalità della misura: valutare se gli stessi effetti sarebbero stati raggiunti con meno intensità di aiuto o con altre forme (ad es. prestiti anziché sovvenzioni)

Non si registrano, attualmente, casi in cui la Commissione sia intervenuta a seguito di valutazione ex post di incompatibilità per misure che erano state ritenute ex ante compatibili

LA VALUTAZIONE EX POST – I REQUISITI



Sebbene in principio la Commissione ritenga la valutazione di ciascun programma di aiuti come una buona pratica, questa non è un requisito in tutti i casi

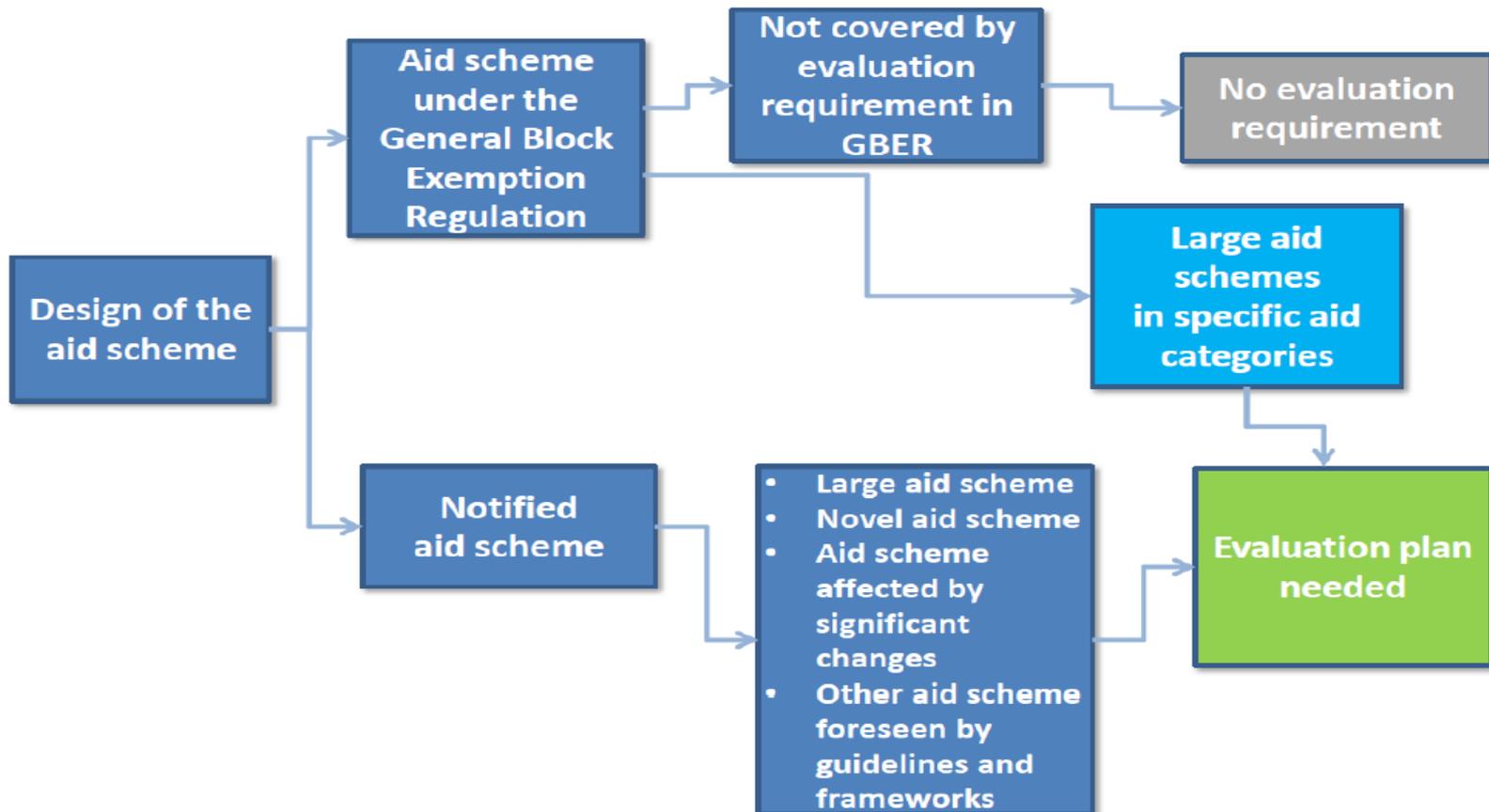
Il fine della Commissione è di implementare un sistema di “fiducia e verifica” dove misure apparentemente innocue vengono dichiarate compatibili con un processo di verifica velocizzato mentre progetti che potenzialmente potrebbero causare maggiori distorsioni alla concorrenza sono soggetti sia ad una valutazione ex ante che ad un monitoraggio ed una valutazione ex post

I requisiti affinché una misura possa essere valutata ex post sono i seguenti:

- Schemi con un budget annuale che superi i 150 milioni di euro che sono finalizzati ad avere un largo impatto sul mercato;
- Schemi innovativi che riguardino mercati emergenti e che ne possano influenzare lo sviluppo;
- Schemi di aiuti affetti da prevedibili cambi significativi tali da ridurre l’efficienza della misura o creare distorsioni materiali al mercato

Per questi schemi lo Stato membro nell’atto della notifica dovrebbe fornire un piano di valutazione che evidenzi il suo approccio alla valutazione ex post; la Commissione ha suggerito che tale valutazione sia effettuata da un organo indipendente dalla *granting authority*

LA VALUTAZIONE EX POST – I REQUISITI



LA VALUTAZIONE EX POST – L'ANALISI CONTROFATTUALE



Uno dei profili di maggior problematicità nella valutazione ex post è rappresentato dallo stabilire un nesso di causalità tra l'intervento previsto e il risultato ottenuto

Se è infatti possibile osservare il dato fattuale (ciò che è avvenuto) stimare il dato controfattuale (ciò che sarebbe accaduto in assenza dell'intervento) risulta più complicato

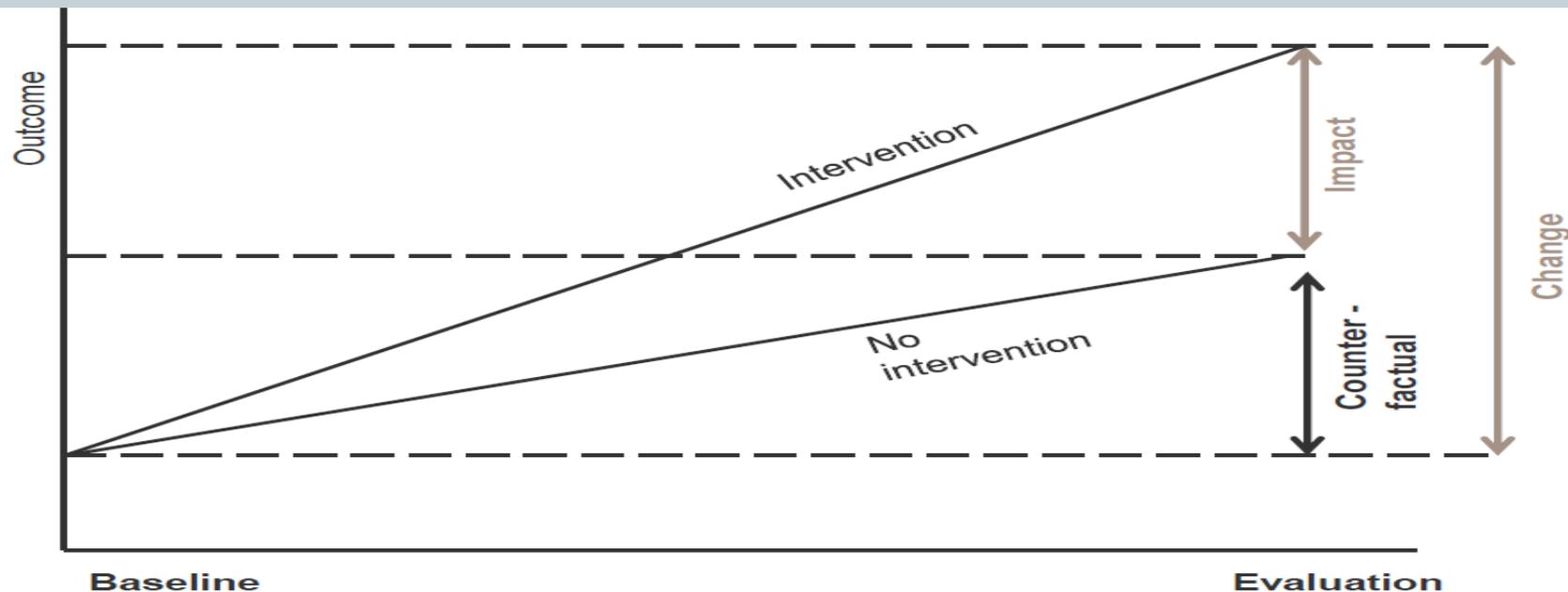
Due strategie di valutazione possono essere ricavate intuitivamente con riferimento ai beneficiari (in confronto con i non beneficiari):

- 1) Una comparazione prima-dopo;
- 2) Una comparazione dei risultati per gruppo

LA VALUTAZIONE EX POST – L'ANALISI CONTROFATTUALE – COMPARAZIONE PRIMA DOPO



La maggiore difficoltà di una valutazione prima dopo è che devono essere presi altri fattori oltre l'intervento di aiuto che avrebbero potuto determinare il risultato: la comparazione prima-dopo può fondere i cambiamenti causati da fattori esterni con quelli prodotti dalla misura provocando così una sotto/sovra stima dell'intervento di aiuto



LA VALUTAZIONE EX POST – L'ANALISI CONTROFATTUALE – COMPARAZIONE PER GRUPPI



L'alternativa è trovare un gruppo di imprese da controllare, vale a dire un gruppo di imprese che dovrebbe essere quanto più simile al gruppo di imprese che ha ricevuto l'aiuto sotto tutti gli aspetti, ad eccezione dell'aiuto stesso

La qualità del gruppo di controllo è fondamentale per la validità della valutazione. Imprese che ricevono gli aiuti differiscono in genere per le loro caratteristiche rispetto a quelli che non ricevono aiuti. Essi potrebbero essere attivi in un'area più povera con un potenziale di mercato inferiore, essere più soggetti a vincoli di credito, essere più efficienti e avere un potenziale di mercato inferiore, etc.

Confrontando i beneficiari con i non beneficiari si dovrebbe avere un quadro maggiormente rispondente alla realtà che possa stabilire l'effetto dell'iniziativa di aiuto

Assicurare che questa differenza sistematica tra i beneficiari di aiuti di Stato e i non beneficiari (il cosiddetto effetto di selezione) non distorce i risultati è la questione centrale da affrontare affinché la valutazione possa essere ritenuta valida

LA VALUTAZIONE EX POST – L'ANALISI CONTROFATTUALE – METODOLOGIA



Ci sono diversi metodi analitici che possono aiutare ad identificare uno scenario controfattuale:

Randomisation: in teoria assegnare la valutazione casualmente supererebbe i problemi che ne scaturirebbero da preferenze di selezione (tra beneficiari e non beneficiari).

Matched control groups e Propensity Score Matching (PSM): entrambi i metodi poggiano sull'utilizzo di un gruppo. Il fine è di confrontare le imprese (tra beneficiari e non beneficiari) in relazione alle caratteristiche della misura che potrebbero causare distorsioni. In particolare, il confronto tra le imprese potrebbe essere effettuato in base a delle stime sulla propensione a ricevere aiuto (PSM)

Differenze nelle differenze: una comparazione tra i gruppi beneficiari prima/dopo la misura e una comparazione tra i gruppi non beneficiari prima/dopo

Regression Discontinuity Design (RDD): analizzare la discontinuità tra soglie o confini. Ad esempio se la misura è delimitata ad un'area geografica si potranno confrontare i beneficiari situati sul confine con i non beneficiari situati dall'altra parte del confine

Variabili strumenti: è un metodo utilizzato di frequente per risolvere problemi endogeni. Utilizzando talune variabili che sono correlate con la misura, ma non con il suo risultato per evidenziare a quali diverse possibili risultati potrebbero condurre

LA VALUTAZIONE EX POST – UN CASO PRATICO



Nel 2009 la Commissione ha valutato positivamente un proposto regime fiscale nei confronti dei diritti di tonnello (riguardante il peso delle navi mercantili). Lo schema si proponeva di sostituire un'imposta sui profitti con un prelievo d'imposta ad onere fisso in base al tonnello della flotta dell'impresa destinataria. Questo tipo di misure fiscali tendono a produrre un'aliquota di imposta effettivamente bassa che diminuisce all'aumentare dei profitti

I regimi di tassazione per tonnello, ancorché sono adottati da diversi Stati membri, vengono ritenuti dalla Commissione come costituenti aiuti di Stato ma che possono comunque incentivare le attività domestiche.

La Commissione ha permesso regimi fiscali sul tonnello negli altri Stati per incoraggiare la pratica del cambiamento di bandiera all'interno della UE. In particolare nel caso polacco è stato ritenuto che tale sistema fiscale controbilanciasse altri sistemi fiscali simili nonché le pratiche di registri navali aperti in altri Stati membri (concorrenza sul piano extra UE)

Uno dei vantaggi apportati è che l'armatore, optando per tale sistema fiscale, tenderà ad aumentare il numero di barche registrate, pertanto una delle valutazioni dell'impatto di tale misura può basarsi sulla registrazione di barche in Polonia.

→ Analisi controfattuale sulle imprese che sono soggette ad imposta d'impresa

→ Effetti di spillover possono essere valutati in base all'impatto della misura sui tassi di noleggio

LA VALUTAZIONE EX POST – ASPETTI SALIENTI



Il valore di un piano di valutazione ha sicuramente rilevanza nel processo decisionale che porta all'adozione di una misura d'aiuto: sia la Commissione Europea che il Magenta Book vanno in questa direzione

Una valutazione ex post pianificata nell'atto dell'erogazione della misura può risultare più diretta ed efficace di un sistema realizzato nel corso della misura

Ad esempio la raccolta di dati dovrebbe essere programmata già dal principio a causa anche del rischio di essere penalizzati qualora la raccolta dovesse essere operata da un terzo in corso d'opera

Inoltre, è utile prefissare quali metodi applicare per la valutazione controfattuale in modo da renderne più agevole l'attuazione

La tempistica riveste un aspetto fondamentale: in alcuni casi è stato dimostrato che i risultati empirici avevano maggiore rilevanza se confrontati con la valutazione ex ante anziché basati sul mero impatto della misura

LA VALUTAZIONE EX POST – APPLICAZIONE IN CONCRETO



Il 4 agosto del 2014 l' Ungheria ha presentato una scheda di informazioni sintetiche ai sensi dell' articolo 11, lettera a), del regolamento della Commissione (UE) n. 651/2014 (“**GBER**”) (SA. 39292 (2014/X), per un regime di aiuti fiscali allo sviluppo cui aveva dato esecuzione il 17 luglio 2014 in applicazione dell' articolo 1, paragrafo 2, lettera a), sul campo di applicazione del GBER e dell' articolo 14, paragrafo 1, relativo alle regioni aiuti agli investimenti del GBER

Il regime di aiuti, con una dotazione media annua di aiuti di Stato superiore a 150 milioni di EUR costituisce un regime di grandi dimensioni ai sensi dell' articolo 1, paragrafo 2, lettera a), del GBER per cui i regimi di aiuto sono esentati solo per un periodo di sei mesi a decorrere dalla loro entrata in vigore in vigore, a meno che la Commissione non autorizzi un periodo di deroga più lungo in seguito alla valutazione di un piano di valutazione del regime da notificare, presentato dall'Ungheria il 21 ottobre 2014 (SA.39669)

LA VALUTAZIONE EX POST – APPLICAZIONE IN CONCRETO - SA.39669



Come richiesto dall' articolo 2, paragrafo 16, del GBER e in linea con le buone prassi richiamate nel Commission Staff Working Document on Common methodology for State aid

Evaluation (“*Staff Working Document*”), il piano notificato contiene la descrizione dei seguenti elementi:

1. gli obiettivi del regime di aiuti devono essere valutati;
2. le domande di valutazione;
3. gli indicatori di risultato;
4. la metodologia prevista per effettuare la valutazione;
5. i requisiti in materia di raccolta dei dati;
6. il calendario proposto per la valutazione, compresa la data di presentazione della relazione finale di valutazione;
7. descrizione dell' organismo indipendente che effettua la valutazione o dei criteri che saranno applicati per la selezione;
8. le modalità di pubblicità della valutazione

LA VALUTAZIONE EX POST – APPLICAZIONE IN CONCRETO - SA.39669



1. **gli obiettivi del regime:** è il più importante regime ungherese di aiuti regionali all'investimento che prevede incentivi sotto forma di sgravi fiscali. Il suo obiettivo generale è affrontare la questione del livello relativamente basso di occupazione, dello stock di capitale e degli investimenti in talune attività con esternalità positive. L'obiettivo specifico del regime è inteso ad incoraggiare i beneficiari a realizzare nuovi investimenti sostenibili e a creare posti di lavoro, attraverso il quale migliorare la produzione e la produttività del settore delle imprese. Come obiettivo secondario, il regime mira anche ad alleviare le disparità regionali

2. **le domande di valutazione:** Il piano fornisce le questioni specifiche che la valutazione deve affrontare. le questioni relative all'impatto diretto della misura riguardano se il regime ha determinato un ulteriore miglioramento del livello degli investimenti, dell'occupazione, dell'occupazione e del valore lordo aggiunto e la produttività del lavoro.

L'impatto indiretto del regime di aiuti dovrebbe essere valutato attraverso la questione se il regime ha subito perdite secche.

Per quanto riguarda la proporzionalità e l'adeguatezza del regime, il piano comprende le due domande seguenti: 1) se il regime fosse più efficiente sotto il profilo dei costi rispetto ad altri 2) qual è il dividendo fiscale supplementare del regime a lungo termine

LA VALUTAZIONE EX POST – APPLICAZIONE IN CONCRETO - SA.39669



3. Gli indicatori di risultato: Per quanto riguarda gli investimenti/l' occupazione/sul valore aggiunto lordo/ sulla produttività del lavoro: VAL/ organico medio e VAL/salari.

4. La metodologia prevista per effettuare la valutazione: il confronto degli indicatori di risultato registrati per il gruppo dei beneficiari con indicatori di risultato registrati per un gruppo di controllo, costituiti unicamente da imprese non assistite dalla misura;

Le imprese del gruppo di controllo saranno selezionate in base alle seguenti variabili: devono essere coinvolti nella la stessa attività economica e la stessa categoria di dimensione dell' impresa dei beneficiari, devono avere un livello di occupazione stagnante o in aumento, deve avere beneficiato di un livello comparabile di altri aiuti (non connessi al regime), devono avere effettuato investimenti nel periodo di valutazione e devono avere costi di finanziamento comparabili a quelli dei beneficiari.

5. i requisiti in materia di raccolta dei dati: i dati saranno raccolti sia presso i beneficiari del regime di aiuti che da un gruppo di controllo su base annua, sulla base delle dichiarazioni dell' imposta sulle società.

LA VALUTAZIONE EX POST – APPLICAZIONE IN CONCRETO - SA.39669



6. il calendario proposto per la valutazione: dopo la creazione della banca dati, la prima serie di dati relativi al 2015 sarà analizzata nel 2016 e a partire da quell' anno. Un comitato di valutazione sarà istituito da ottobre 2019, che opererà tra novembre 2019 e giugno 2020. La relazione di valutazione finale sarà presentata alla Commissione entro il 31 maggio 2020.

7. organismo indipendente che effettua la valutazione: La valutazione sarà effettuata e supervisionata dall' Ufficio statale per la revisione contabile (SAO) che è indipendente dall' autorità concedente l' aiuto e dal governo ungherese. Il SAO ha esperienza in analisi statistiche, metodi di valutazione empirici, dati la gestione e il panorama nazionale dei dati.

8. le modalità di pubblicità della valutazione: La metodologia e i risultati della valutazione, compreso un comunicato stampa, saranno resi pubblici sul sito web ufficiale del governo ungherese (www.kormany.hu).

LA VALUTAZIONE EX POST – APPLICAZIONE IN CONCRETO - SA.39669 – LA VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE



- Il piano di valutazione fornisce una breve descrizione degli obiettivi principali delle misure e fornisce informazioni sufficienti per comprendere la loro "logica di intervento". La portata della valutazione è definita in modo adeguato. Il piano individua inoltre e giustifica gli indicatori di risultato pertinenti che integrano le domande di valutazione per le singole misure interessate e spiega i requisiti in materia di raccolta dei dati;
- Il piano di valutazione stabilisce i principali metodi (metodo della "differenza nelle differenze");
- Il calendario proposto per la valutazione è ragionevole;
- Le caratteristiche dell' organismo proposto per la valutazione sono appropriate in termini di indipendenza e le competenze;
- Le modalità proposte per la pubblicazione dei risultati della valutazione sono appropriate per garantire la trasparenza e il coinvolgimento delle parti interessate.

LE REGOLE DEGLI AIUTI SU SCALA GLOBALE – DIFFERENZE CON LE NORME EUROPEE - PREMESSE



L' Organizzazione mondiale del commercio (“**WTO**”) è stata istituita nel gennaio 1995

Lo scopo principale del WTO è di consentire, nella misura del possibile, una "concorrenza aperta, equa e non falsata" per quanto riguarda le merci, i servizi e la proprietà intellettuale

Il comportamento del WTO in materia di risoluzione delle controversie è diretto a limitare le azioni di distorsione dei governi contro il commercio

Le decisioni del WTO sono vincolanti per i governi che sono parti in causa.

Le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato e del WTO sulle sovvenzioni hanno elementi simili, ma in alcuni settori sono notevolmente diverse

LE REGOLE DEGLI AIUTI SU SCALA GLOBALE – DIFFERENZE CON LE NORME EUROPEE - PREMESSE



L'Unione europea è l'unica tra i membri del WTO ad applicare un severo regime di sovvenzioni interne. In generale, questo regime è più limitato per gli Stati membri dell'UE rispetto alle discipline WTO in materia di sovvenzioni.

A causa dei loro effetti distorsivi sul commercio e sulla concorrenza, entrambe le organizzazioni cercano di ridurre gli aiuti di Stato e le sovvenzioni. Tuttavia, essi differiscono nell'approccio relativo alle sovvenzioni. Il diritto dell'UE vieta molte misure di aiuto di Stato e le considera compatibili con il diritto dell'UE solo quelle che non incidono sugli scambi tra Stati membri o che sono particolarmente giustificate.

Sia l'UE che il WTO riesaminano le misure di aiuto che favoriscono talune imprese atte a provocare una concorrenza sleale tra gli Stati membri dell'UE ed effetti negativi per i membri del WTO

LE REGOLE DEGLI AIUTI SU SCALA GLOBALE – DIFFERENZE CON LE NORME EUROPEE - PREMESSE



La valutazione effettuata dalla Commissione europea avviene a norma degli articoli 107 e 108 del TFUE. La valutazione del WTO e dell'organo di conciliazione avviene ai sensi dell'accordo WTO sulle sovvenzioni e sulle misure compensative. Questa valutazione effettuata in base a sistemi giuridici diversi comporta il rischio di decisioni contraddittorie

La legislazione del WTO vieta solo le sovvenzioni all'esportazione, ma autorizza misure compensative contro un numero enorme di sovvenzioni se queste incidono negativamente sugli interessi degli altri membri dell'OMC.

Le norme dell'OMC in materia di sovvenzioni non sono restrittive quanto le norme dell'UE sugli aiuti di Stato, peraltro consentono misure compensative che possono anche avere effetti negativi sul commercio internazionale.

LE REGOLE DEGLI AIUTI SU SCALA GLOBALE – DIFFERENZE CON LE NORME EUROPEE - PREMESSE



Il diritto del WTO è parte integrante del diritto dell'Unione europea (art. 216(2) TFUE)

Gli aiuti di Stato nel contesto europeo obbligano gli Stati membri a garantire che il regime di aiuti sia conforme alle norme dell' UE in materia di aiuti di Stato e a quelle del WTO in materia di sovvenzioni. In caso contrario, le imprese beneficiarie potrebbero correre il rischio di essere soggette al recupero di aiuti di Stato illegali nell' ambito del regime UE o a misure compensative nell' ambito del regime WTO

I contesti e gli obiettivi generali del WTO e dell' UE sono diversi e possono avere un impatto sul confronto di una serie specifica di norme.

La grande differenza tra i due sistemi dipende dal diverso peso dato all' interpretazione testuale e a quella teleologica.

L' organo d' appello del WTO privilegia chiaramente l'interpretazione letterale, la Corte di giustizia dell'Unione Europea è protagonista dell' interpretazione teleologica

LE REGOLE DEGLI AIUTI SU SCALA GLOBALE – LA DISCIPLINA WTO SULLE SOVVENZIONI



Le discipline del WTO in materia di sovvenzioni rientrano principalmente nell' accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (“*SCM*”). L’*SCM* è un accordo multilaterale e obbligatorio per tutti i membri del WTO.

In generale, solo le sovvenzioni concesse ai produttori di prodotti non primari o industriali soggetti agli accordi *SCM* e le sovvenzioni ai prodotti agricoli rientrano nel campo di applicazione dell' accordo sull' agricoltura (“*AOA*”).

L’*SCM* comprende due tipi di regole.

1. La prima si riferisce all' imposizione da parte di un membro del WTO di dazi compensativi sulle importazioni provenienti da un membro che concede una sovvenzione, qualora quest' ultima danneggi l'industria nazionale del primo.
2. Il secondo si riferisce alle discipline multilaterali, le regole che un membro del WTO deve rispettare o altrimenti si trova in violazione dell' accordo e vi è sempre il rischio di essere interpellato dinanzi alle istanze giudiziarie del WTO (Panel, *on appeal*, organo d' appello)

contrariamente al sistema dell' UE, non vi è alcun controllo *ex ante* delle sovvenzioni in seno al WTO. Un membro deve applicare l' autodisciplina e gli altri membri possono imporre dazi compensativi per ritorsioni contro i loro effetti sul loro mercato nazionale o contestare le sovvenzioni concesse in base al secondo modulo.

LE REGOLE DEGLI AIUTI SU SCALA GLOBALE – LA DISCIPLINA WTO SULLE SOVVENZIONI



L' accordo SCM copre la prima definizione di sovvenzione nella storia del GATT/WTO.

Rientrano nella definizione di sovvenzioni solo quelle erogate da parte dei governi o di organismi semi-governativi. Una sovvenzione è definita come un "contributo finanziario", prezzo o sostegno al reddito da parte di una pubblica amministrazione o di un ente pubblico, che conferisce un vantaggio a un beneficiario. Si è convenuto che il termine "sovvenzioni" non riguardava solo i pagamenti effettivi, ma anche le misure di effetto equivalente.

La regolamentazione delle sovvenzioni nell' ambito del WTO è inclusa in due strumenti principali, l' accordo SCM e l' accordo sull' agricoltura (AoA). L' analisi delle forme di intervento pubblico ha riguardato una disposizione particolarmente rilevante, il "contributo finanziario" nella definizione generale di sovvenzione di cui all' articolo 1, paragrafo 1, lettera a), punto 1, dell' accordo SCM

Le questioni e le rispettive definizioni di "contributo finanziario" e di "vantaggio" sono considerate due elementi giuridici distinti all' articolo 1, paragrafo 1, dell' accordo SCM, che insieme determinano l' esistenza di una sovvenzione

LE REGOLE DEGLI AIUTI SU SCALA GLOBALE – LA DISCIPLINA WTO SULLE SOVVENZIONI – IL CONTRIBUTO FINANZIARIO



Secondo l' articolo 1, paragrafo 1, lettera a), punto 1, del SCM sono contributi finanziari le seguenti misure:

- i. Trasferimento diretto di fondi e potenziali trasferimenti diretti di fondi o passività (garanzie sui prestiti);
- ii. Le entrate pubbliche altrimenti dovute che vengono rinunciate o non riscosse. (ad esempio crediti d'imposta e altri incentivi fiscali);
- iii. Fornitura di beni o servizi diversi dalle infrastrutture generali o dall'acquisto di beni da parte dello Stato;
- iv. una pubblica amministrazione effettua pagamenti a un meccanismo di finanziamento o affida o dirige a un ente privato di svolgere una o più delle funzioni di cui ai precedenti punti da i) a iii), che spetterebbero normalmente alla pubblica amministrazione e la prassi non differisce in alcun modo da quelle normalmente seguite dai governi

Si riferisce generalmente a forme ben definite e concordate di azione governativa che comportano un chiaro trasferimento di risorse economiche, che, direttamente o indirettamente, richiedono l'esercizio dei poteri di tassazione e di spesa, forme di assistenza finanziaria.

LE REGOLE DEGLI AIUTI SU SCALA GLOBALE – LA DISCIPLINA WTO SULLE SOVVENZIONI – IL BENEFICIO



Il WTO e il diritto dell' UE hanno un requisito analogo. In entrambi i sistemi si creerà una sovvenzione o un aiuto di Stato qualora conferisca un vantaggio al beneficiario. Se un vantaggio è conferito questo va valutato rispetto al mercato.

In Canada-Aircraft, l'organo d'appello ha affermato che, poiché non vi può essere alcun vantaggio a meno che il contributo finanziario non renda il beneficiario "migliore" di quanto sarebbe stato altrimenti, la nozione di vantaggio implica un confronto. Il mercato fornisce una base di confronto adeguata per determinare se un "vantaggio" è stato "conferito" in quanto il potenziale di distorsione degli scambi di un "contributo finanziario" può essere identificato determinando se il beneficiario ha ricevuto un "contributo finanziario" a condizioni più favorevoli di quelle disponibili sul mercato.

LE REGOLE DEGLI AIUTI SU SCALA GLOBALE – LA DISCIPLINA WTO SULLE SOVVENZIONI – LA SELETTIVITA'



L' articolo 2, paragrafo 1, del SCM stabilisce i principi per determinare se le sovvenzioni sono specifiche:

- i. Quando l' accesso a una sovvenzione è esplicitamente limitato a determinate imprese, da parte di l' autorità concedente, o la legislazione in base alla quale opera,
- ii. La presenza di criteri oggettivi: la specificità non esiste quando l' autorità concedente, o la legislazione in base alla quale opera l' autorità concedente, stabilisce criteri o condizioni oggettivi;
- iii. Una sovvenzione può essere specifica anche in assenza di una chiara limitazione a determinate imprese o della presenza e del rispetto di criteri o condizioni obiettivi. Se riusciremo a dimostrare che una sovvenzione è specifica, allora altri fattori saranno presi in considerazione; ad esempio, l' utilizzo di una sovvenzione da parte di un numero limitato di imprese o l' uso predominante da parte di determinate imprese, la concessione di sovvenzioni di importo sproporzionatamente elevato a determinate imprese e il modo in cui l' autorità concedente ha esercitato il potere discrezionale per concedere una sovvenzione.
- iv. L' articolo 2, paragrafo 2, del SCM disciplina le norme speciali in materia di aiuti regionali; una sovvenzione limitata a determinate imprese ubicate in una regione geografica soggetta alla giurisdizione dell' autorità concedente è specifica. Ciò significa che una sovvenzione concessa a tutte le imprese di una determinata regione non è specifica.

LE REGOLE DEGLI AIUTI SU SCALA GLOBALE – LA DISCIPLINA WTO SULLE SOVVENZIONI – LE CATEGORIE



L' accordo SCM riconosce due diverse categorie di sovvenzioni:

1. vietate, e
2. sovvenzioni perseguibili. Tali sovvenzioni possono essere compensate o soggette a risoluzione delle controversie

Dall' inizio e fino al 1999 è stato aggiunto un terzo tipo di sovvenzioni, le non perseguibili.

Si trattava di un mezzo per proteggere determinate sovvenzioni considerate non distorsive o azioni quali talune attività di R&S, aiuti regionali e sovvenzioni ambientali. Le sovvenzioni non specifiche erano incluse nella categoria delle sovvenzioni non perseguibili.

Esistono due tipi di sovvenzioni vietate:

1. le sovvenzioni all' esportazione, e
2. le sovvenzioni di sostituzione delle importazioni.

In entrambi i casi, le condizioni cui è subordinata la concessione della sovvenzione comportano un divieto. Al contrario, una sovvenzione è perseguibile quando produce effetti negativi sugli interessi di un altro membro.

LE REGOLE DEGLI AIUTI SU SCALA GLOBALE – LA DISCIPLINA WTO SULLE SOVVENZIONI – SOVVENZIONI ALL'ESPORTAZIONE



La questione principale nel contesto della risoluzione delle controversie del WTO è se le sovvenzioni siano effettivamente sovvenzioni all' esportazione. La nota 4 dell' accordo SCM prevede che: “tale standard è soddisfatto quando i fatti dimostrano che la concessione di una sovvenzione, senza essere stata giuridicamente condizionata all' andamento delle esportazioni, è di fatto legata ai proventi effettivi o previsti delle esportazioni o dei proventi da esportazione. Il mero fatto che una sovvenzione sia concessa a imprese che esportano non costituisce di per sé, ai sensi della presente disposizione, una sovvenzione all' esportazione”.

L' accordo SCM aiuta i membri del WTO a denunciare l' esistenza di una misura che vieta le sovvenzioni all' esportazione. Nell' allegato A figura un elenco illustrativo delle sovvenzioni all' esportazione, che comprende 12 voci. L' elenco non è esaustivo. L' elenco contiene esempi di sovvenzioni all' esportazione vietate, ma non impedisce l' esistenza di altre sovvenzioni di questo tipo ai sensi dell' articolo 3.1 dell' Accordo SCM

LE REGOLE DEGLI AIUTI SU SCALA GLOBALE – LA DISCIPLINA WTO SULLE SOVVENZIONI – SOVVENZIONI PERSEGUIBILI



I sussidi perseguibili sono definiti in base ai loro effetti e non alla loro natura: un sussidio è perseguibile quando provoca effetti negativi per gli interessi di un altro membro.

Se un sussidio soddisfa le condizioni di cui alla parte III dell'accordo SCM, che tratta dei sussidi passibili di azione, è determinato da un *panel* per la risoluzione delle controversie.

Effetti avversi sono spiegati:

- i. Se l'industria di un altro Stato membro subisce un danno a causa delle sovvenzioni;
 - ii. Qualora i vantaggi di cui beneficiano direttamente o indirettamente un altro membro nell'ambito del WTO siano annullati o compromessi;
 - iii. Qualora la sovvenzione arrechi grave pregiudizio agli interessi di altri membri.
-
- i. Danno si riferisce al pregiudizio grave subito da un'industria nazionale o ad un ritardo grave nella creazione di tale industria;
 - ii. L'annullamento o la compromissione dei benefici della violazione possono riferirsi sia a violazioni di obblighi derivanti dall'Accordo, sia a violazioni che violino indirettamente l'Accordo;
 - iii. Vi rientrano tutte le pratiche in grado di arrecare un pregiudizio al commercio

LE REGOLE DEGLI AIUTI SU SCALA GLOBALE – LA DISCIPLINA WTO SULLE SOVVENZIONI – RIMEDI



L' accordo SCM contiene anche norme sulle misure correttive in materia di commercio

I rimedi comprendono misure applicabili a sovvenzioni vietate, perseguibili o non impugnabili

I mezzi di ricorso possono essere adottati a livello internazionale attraverso la controversia dinanzi all' organo di conciliazione (DSB) o possono essere perseguiti a livello nazionale mediante dazi compensativi.

I dazi compensativi valutano l' effetto della sovvenzione sul mercato nazionale e il ritiro della sovvenzione e riducono l' effetto sui mercati terzi

Entrambi i sistemi hanno lo scopo di correggere le distorsioni del mercato causate dalle sovvenzioni.