

# MANUALE GIURIDICO SUGLI AIUTI DI STATO

*(aggiornamento 30 giugno 2016)*



Unioncamere  
Veneto

Testi a cura di:

Dr. Gian Angelo Bellati\*  
Avv. Andrea Cevese\*\*  
Avv. Andrea Santoro  
Avv. Silvia La Barbera

© 2002 - UNIONCAMERE – EUROSPORTELLLO VENETO  
Via delle Industrie 19/D – 30175 Marghera Venezia

Ogni riproduzione, anche parziale, dovrà essere preventivamente autorizzata.  
Opera depositata e registrata presso il Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

\* Segretario Generale di Unioncamere del Veneto

\*\* Avvocato, partner dello studio legale DFA ([www.dfalex.eu](http://www.dfalex.eu)), membro cofondatore del comitato scientifico dell'Osservatorio europeo sugli aiuti di Stato ([www.osservatorioaiutidistato.it](http://www.osservatorioaiutidistato.it)); consulente per il progetto OSAIS (Observatory on State Aid Impact); svolge attività di formazione e consulenza in materia di diritto UE segnatamente in tema di aiuti di Stato.

## PRESENTAZIONE

La normativa comunitaria sugli "aiuti di Stato" ha tra i suoi principali obiettivi quello di garantire la libera concorrenza fra le imprese europee, di favorire lo sviluppo del grande "Mercato Unico Europeo", di evitare le distorsioni del commercio fra gli Stati membri dell'Unione Europea, di stimolare lo sviluppo delle Piccole Medie Imprese (PMI) e di creare uguali condizioni di crescita fra le PMI e le grandi imprese.

Le Camere di Commercio del Veneto, Unioncamere del Veneto ed Eurosportello Veneto hanno ritenuto essenziale, in considerazione dei loro obiettivi istituzionali, adeguare alla normativa comunitaria in oggetto le modalità di erogazione dei propri fondi pubblici a favore delle imprese, attraverso notifiche e comunicazioni di singoli aiuti o di regimi di aiuto alla Commissione Europea e delle relative relazioni annuali e, più in generale, grazie ad una rigorosa applicazione dei principi comunitari in materia.

L'esperienza maturata negli ultimi anni è stata sicuramente importante ed ha contribuito a meglio armonizzare gli interventi camerali con gli orientamenti ed i regolamenti comunitari. Il tutto sempre con lo spirito di semplificare al massimo gli adempimenti e i vincoli amministrativo-contabili posti a carico delle imprese.

Il presente Manuale vuole raccogliere in un unico documento i risultati di quest'esperienza, frutto di un grande lavoro di sistema delle strutture camerali venete, della disponibilità a collaborare dei funzionari della Commissione Europea, delle competenze in materia di Unioncamere del Veneto e dell'Eurosportello Veneto, della consulenza degli avvocati Andrea Cevese, Silvia La Barbera e Andrea Santoro.

Negli ultimi anni poi abbiamo rilevato il forte interesse su questo tema da parte di altri importanti enti erogatori di fondi pubblici alle imprese, prima di tutto le Regioni e, quindi, la Regione del Veneto; questo lavoro tiene pertanto conto delle esperienze maturate e approfondite da altri importanti soggetti pubblici e ha l'ambizione di fornire una Guida anche per essi. È chiaro il vantaggio che per tutti deriva dal fatto che non solo le Camere di Commercio, ma anche gli altri Enti erogatori abbiano comportamenti uniformi in questa delicata materia.

I regolamenti di esenzione dagli obblighi di notifica, che stanno coprendo circa il 90% delle misure di sussidi pubblici, da una parte stanno riducendo notevolmente l'adozione di decisioni da parte della Commissione, in assenza di notifiche che non sono appunto più necessarie grazie ai regolamenti di esenzione, dall'altra hanno responsabilizzato le amministrazioni nazionali che devono applicare direttamente questi strumenti normativi.

Si pubblica ora la diciottesima edizione del Manuale, nella quale sono riportati gli aggiornamenti normativi più rilevanti, e gli approfondimenti e i chiarimenti raccolti in questi anni di attività da Unioncamere-Eurosportello Veneto in materia di aiuti di Stato.

Il Manuale vuole dunque essere uno strumento efficace per affrontare in maniera completa i dubbi circa l'applicazione di alcune normative comunitarie in materia di aiuti di Stato e per formare il personale degli Enti pubblici interessati, delle associazioni di categoria e delle imprese beneficiarie di aiuti.

Esso è completato dal sistema di scambio informazioni/consulenze on-line "Forum aiuti di stato" accessibile tramite il sito [www.unioncameredeleveneto.it](http://www.unioncameredeleveneto.it) grazie a password dedicata; in tale sito è possibile dialogare, scambiare esperienze e richiedere consulenze ad hoc da parte dei soggetti interessati.

UNIONCAMERE DEL VENETO

Il Segretario Generale  
Gian Angelo Bellati

## INDICE

INTRODUZIONE_____	7
PRINCIPI GENERALI_____	7
L'ART. 107 TFUE_____	16
Le condizioni alle quali l'intervento pubblico acquista natura di aiuto _____	18
L'esistenza di un'impresa_____	19
Imputabilità della misura allo Stato_____	26
La provenienza pubblica dell'agevolazione_____	26
Il vantaggio per le imprese_____	28
La selettività_____	32
Selettività, soggetti veicolo e reali destinatari degli aiuti_____	37
L'incidenza sugli scambi intra-UE_____	40
IL PRINCIPIO GENERALE DI INCOMPATIBILITÀ DEGLI AIUTI_____	45
LE DEROGHE AL PRINCIPIO DI INCOMPATIBILITÀ DEGLI AIUTI _____	47
REGOLAMENTI DI ESENZIONE DAGLI OBBLIGHI DI NOTIFICA _____	53
Il Regolamento Generale di Esenzione per Categoria n. 651/2014_____	55
Regolamento "de minimis" generale n. 1407/2013_____	82
Regolamento de minimis agricoltura n. 1408/2013_____	89
Il Regolamento de minimis pesca e acquacoltura n. 717/2014_____	92
Il Regolamento de minimis sui servizi di interesse economico generale n.360/201_____	94
FINANZIAMENTI CAMERALI CONCESSI A IMPRESE CONTROLLATE_____	96
AIUTI DI STATO E SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE _____	101
AIUTI ALL'AGRICOLTURA _____	110

ORIENTAMENTI GLI AIUTI NEL SETTORE AGRICOLO E FORESTALE 2014-2020	112
Il Regolamento n. 702/2014 di esenzione dagli obblighi di notifica per taluni aiuti nei settori agricolo, forestale e delle zone rurali	117
AIUTI ALLA PESCA E ALL'ACQUACOLTURA	119
Il Regolamento n. 1388/2014 di esenzione aiuti alla pesca e all'acquacoltura	120
AIUTI A INVESTIMENTI NELLE INFRASTRUTTURE	122
AIUTI DI STATO A FRONTE DI CALAMITA' NATURALI	124
AIUTI DI STATO A FRONTE DI CALAMITA' NATURALI	124
AIUTI AI CONSORZI DI GARANZIA (CONFIDI)	132
AIUTI DI STATO E FINANZIAMENTO DEL RISCHIO	137
LA NORMATIVA DI EMERGENZA A FRONTE DELLA CRISI ECONOMICA	140
PROCEDURA - L'ARTICOLO 108 TFUE	141
La procedura di esame semplificata per certi tipi di aiuti	165
Controlli	168
Notifiche	171
Relazioni annuali	172
Termini	173
Tassi di interesse	173
AIUTI DI STATO NELL'AMBITO DEI FONDI STRUTTURALI 2014-2020	174
LA SEGNALAZIONE DEGLI AIUTI AL REGISTRO NAZIONALE	176
LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DEGLI AIUTI DI STATO	180
AIUTI, AFFIDAMENTO DI SERVIZI E TRASPARENZA	185

AIUTI, AFFIDAMENTO DI SERVIZI E TRASPARENZA _____	185
La corretta individuazione dei soggetti beneficiari _____	185
Gli obblighi comunitari di trasparenza e non discriminazione _____	192
L'affidamento diretto di contratti di appalto e/o di concessioni a società controllate da soci pubblici. Servizi pubblici e società strumentali alla P.A. _____	197
Gli adeguamenti normativi _____	211

## INDICE DEGLI ALLEGATI

- Allegato n. 1- Comunicazione su revisione metodo fissazione tasso riferimento
- Allegato n. 1 bis – Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato
- Allegato n. 1 ter - modulo di autocertificazione per le imprese che si qualificano PMI
- Allegato n. 2- Modulo dichiarazione di soggetto veicolo
- Allegato n. 3- Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale (2014-2020)
- Allegato n. 4 - Regolamento (UE) n. 1407/2013
- Allegato n. 5 - Dichiarazione de minimis
- Allegato n. 6 - Regolamento (UE) n. 1408/2013
- Allegato n. 7 - Dichiarazione de minimis agricoltura
- Allegato n. 8 - Regolamento (UE) n. 717/2014
- Allegato n. 9 - Dichiarazione de minimis pesca e acquacoltura
- Allegato n. 10 - Regolamento (UE) n. 360/2012
- Allegato n. 11 - Regolamento (UE) n. 702/2014
- Allegato n. 12 - Dichiarazione di cumulo di aiuti (settore agricolo, forestale e zone rurali)
- Allegato n. 13 - Regolamento (CE) n. 1388/2014
- Allegato n. 14 - Regolamento (UE) n. 651/2014
- Allegato n. 15 – Linee guida delle Regioni per l'attuazione del Reg. (UE) n. 651/2014
- Allegato n. 16 - Disciplina aiuti ricerca, sviluppo e innovazione
- Allegato n. 17 – Regolamento per la concessione di aiuti alla formazione
- Allegato n. 18 – Disciplina su aiuti a favore dell'ambiente e dell'energia 2014 - 2020
- Allegato n. 19 - Direttiva 2006/111/CE della Commissione del 16 novembre 2006
- Allegato n. 19 bis – Guida sui SIEG (documento di lavoro della Commissione)
- Allegato n. 20 - Comunicazione sui servizi di interesse economico generale
- Allegato n. 21 - Disciplina sui servizi di interesse economico generale
- Allegato n. 22 - Decisione sui servizi di interesse economico generale
- Allegato n. 23 – Orientamenti sugli aiuti al settore agricolo e forestale (2014-2020)
- Allegato n. 24 – Regolamento per la concessione di aiuti alle PMI agricole
- Allegato n. 25 - Comunicazione sugli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzia
- Allegato n. 26 - Linee guida per calcolare l'elemento di aiuto nelle garanzie a PMI
- Allegato n. 27 - Schema di convenzione fra un ente pubblico ed i Confidi
- Allegato n. 27 bis – Dichiarazione de minimis Confidi
- Allegato n. 27 ter – Dichiarazione de minimis agricoltura Confidi
- Allegato n. 28 - Orientamenti sugli aiuti per finanziamento del rischio
- Allegato n. 29 - Codice delle migliori pratiche nel controllo degli aiuti di Stato

Allegato n. 30 - Modulo per la denuncia di aiuti illegali, reg. 372/2014

Allegato n. 31 - Regolamento di procedura (UE) n. 1589/2015

Allegato n. 32 - Comunicazione su applicazione normativa aiuti dei giudici nazionali

Allegato n. 33 - Comunicazione su applicazione decisioni di recupero aiuti incompatibili

Allegato n. 34 - Comunicazione su procedura esame semplificata

Allegato n. 35 - Comunicazione sulla trasmissione elettronica degli aiuti di Stato

Allegato n. 36 - Comunicazione interpretativa su appalti pubblici

## **INTRODUZIONE**

Il presente testo mira a semplificare il lavoro dei funzionari pubblici che sono incaricati di seguire le questioni relative agli aiuti di Stato concessi dalle Amministrazioni pubbliche alle imprese.

Ci si è prefissi lo scopo di presentare i principi, le norme e le prassi rilevanti nei settori degli aiuti concessi dalle Amministrazioni in modo possibilmente semplice e sintetico. Il testo è pertanto molto mirato e necessariamente parziale, data la vastità delle discipline vigenti in tema di aiuti.

I pareri più significativi predisposti per le Camere<sup>1</sup> di Commercio sono stati inglobati nel presente Manuale per un uso ed una consultazione più generalizzati.

Negli allegati finali sono stati acclusi, oltre ai testi normativi comunitari più rilevanti, anche le schede / modelli predisposti per le comunicazioni alla Commissione europea (in seguito la "Commissione"), e per le dichiarazioni che le Camere hanno dovuto e devono richiedere (alle imprese) o far richiedere (ad es. ai Confidi e alle associazioni di categoria).

## **PRINCIPI GENERALI**

Nel presente paragrafo si anticipano brevemente alcuni concetti e definizioni chiave che saranno sviluppati progressivamente nel testo del Manuale.

La materia che qui rileva è quella degli aiuti pubblici che le Amministrazioni Pubbliche e quindi le Camere erogano alle imprese<sup>2</sup>, sia direttamente, sia

---

<sup>1</sup> Ivi incluse le risposte ai quesiti posti sul forum di Unioncamere Veneto.

<sup>2</sup> E' stato di frequente osservato che il rispetto delle norme in tema di aiuti varia molto tra Stato e Stato, persino tra regione e regione. D'altra parte, la Commissione ricorda che "secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, un'eventuale violazione da parte di uno Stato membro, di un obbligo impostogli dal trattato, in relazione col divieto di cui all'art. 92 [oggi, 107 TFUE NdR], non può essere giustificata dalla circostanza che altri Stati membri siano anch'essi venuti meno a detto obbligo. Più distorsioni della concorrenza non hanno sugli scambi tra gli Stati membri l'effetto di neutralizzarsi reciprocamente, ma anzi si cumulano fra loro, il che ne aumenta le conseguenze pregiudizievoli per il mercato comune" (decisione del 20 dicembre 2001, n. 2003/192/CE, GUCE L 77/03, relativa ad un regime spagnolo di aiuti di Stato fiscali, punto 69).

attraverso le loro aziende speciali, Unioni Regionali e Centri Estero, soggetti che sono considerati dalla Commissione europea, in questa materia, come un tutt'uno con le Camere stesse<sup>3</sup>.

Fra gli enti pubblici che maggiormente erogano aiuti vi sono le Regioni. Il Veneto ha adottato nel 2011 una legge che riguarda la sua partecipazione al processo normativo e all'attuazione del diritto e delle politiche dell'UE, il cui art. 12 è dedicato agli aiuti.

In via generale, qualora gli aiuti siano erogati alle associazioni di categoria, consorzi d'impresе o altri enti, si può ragionevolmente sostenere che essi non siano direttamente beneficiari di detti aiuti a condizione che tali fondi (sottratte le mere spese di gestione amministrativa direttamente imputabili all'erogazione), abbiano come beneficiari finali le imprese stesse.

---

<sup>3</sup> Talvolta possono nascere dubbi circa l'interpretazione di aiuti alle stesse Camere o ai loro enti, relativamente ad attività che rientrano nei compiti istituzionali previsti dalla legge per il sistema camerale. In tali casi è ragionevole escludere che si sia in presenza di aiuti rilevanti ai fini del Trattato. Ragionando per analogia con talune sentenze in tema di enti previdenziali e casse di malattia, risulta discriminante il fatto che gli enti in questione svolgano dei compiti esclusivamente di rilievo sociale, e privi di scopo lucrativo. Esclude la presenza di aiuti il fatto che tali enti prestino dei servizi obbligatori identici per gli iscritti, e indipendenti rispetto ai contributi versati. E' discriminante il fatto che tali enti non siano in concorrenza fra di loro o con altri soggetti privati per l'erogazione di prestazioni obbligatorie. E' altresì discriminante il fatto che tali enti realizzino delle prestazioni imposte dalla legge e non agiscano come soggetti esercenti un'attività d'impresa (cfr sentenza della Corte di Giustizia, 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01 e altre).

Sul punto è interessante anche la decisione n. 154/04, del 14 ottobre 2004, Italia, relativa a taluni finanziamenti concessi dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali. La Commissione non ha considerato aiuti i finanziamenti per l'acquisto di attrezzature scientifiche dell'Ispettorato centrale repressione frodi, finanziamenti per lo sviluppo di attività ispettive, per il conferimento di borse di studio, per lo sviluppo di programmi da attuare con istituti di ricerca e sperimentazione agraria (par. 9). Il motivo di tale giudizio è risieduto proprio nel fatto che le attività in questione rientrano, secondo la Commissione, nei compiti istituzionali del Ministero e sono svolte da enti pubblici.

Cionondimeno, occorre prestare attenzione alle nuove responsabilità gravanti sulle Aziende Speciali in tema di equilibrio economico, che spingono le stesse a dover offrire sul mercato servizi da fatturare a terzi (e non solo alle Camere) andando in tal modo a coprire i costi di struttura (art. 2, comma 5, L. 29.12.1993 n. 580 come modificato dall'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 23/2010): in questo senso le Aziende Speciali acquisiranno una marcata natura di impresa.

Per **aiuto di Stato** s'intende un'agevolazione concessa senza corrispettivo<sup>4</sup> dallo Stato o comunque mediante risorse pubbliche a un numero determinato di soggetti che siano imprese o che quantomeno svolgano attività d'impresa<sup>5</sup> (ad es. anche enti pubblici, o consorzi).<sup>6</sup>

Relativamente alla natura di aiuto, le caratteristiche sono dunque quelle della provenienza pubblica dell'agevolazione monetizzabile, dell'esistenza di un vantaggio derivante dalla gratuità dell'intervento pubblico, e della selettività dei beneficiari-imprese. L'incidenza dell'aiuto sugli scambi intra UE fa sì che tale sussidio rilevi ai fini dell'applicabilità dell'art. 107 TFUE<sup>7</sup>, in quanto capace di falsare il gioco della concorrenza, anche solo potenzialmente.

Inoltre, da una giurisprudenza costante<sup>8</sup>, risulta che l'art. 107<sup>9</sup> n. 1 non distingue gli

---

4

Per calcolare l'aiuto effettivo ricevuto da un'impresa, la Commissione si basa sul criterio dell'Equivalentente Sovvenzione Lordo, non più su quello Netto (ESN). L'ESN è l'aiuto che resta acquisito dal beneficiario dopo il pagamento dell'onere fiscale. L'Equivalentente Sovvenzione Lordo è invece il valore nominale dell'aiuto al lordo delle imposte, dei contributi in conto capitale, ovvero il valore attualizzato, sempre al lordo delle imposte, dei contributi sugli interessi e sui crediti a tasso agevolato, entrambi espressi in termini di percentuale del costo dell'investimento ammissibile. Il superamento dell'ESN discende dalla sentenza dei giudici comunitari nella causa T-298/97, Alzetta, in cui si è statuito che la Commissione non è autorizzata, nel sistema di controllo degli aiuti di Stato istituito dal Trattato, a prendere in considerazione i carichi fiscali gravanti sull'importo degli aiuti finanziari erogati, al fine di valutarne la compatibilità col Trattato. Infatti, tali carichi non si ricollegano specificamente all'aiuto stesso, ma sono prelevati a valle e gravano sugli aiuti controversi come su ogni introito. Essi non possono quindi rappresentare un elemento pertinente ai fini della valutazione dell'incidenza specifica dell'aiuto sugli scambi e sulla concorrenza e, in particolare, del calcolo del vantaggio ottenuto dai beneficiari di un aiuto siffatto nei confronti delle imprese concorrenti che non ne hanno beneficiato e le cui entrate sono anch'esse soggette all'imposizione.

Secondo la Commissione, l'uso dell'ESL al posto dell'ESN aumenta la semplicità e la trasparenza del sistema di controllo degli aiuti in generale.

<sup>5</sup> Ex plurimis, decisione 9 marzo 2011, aiuto n. N 494/2010, Italia, Regime di aiuti per la realizzazione di impianti e reti di teleriscaldamento in Veneto, punto 18.

6

Per la Commissione "*nessun accordo politico può modificare il concetto di aiuto quale definito in modo oggettivo dal trattato*", decisione 13 luglio 2009, su aiuti C 6/2004 (ex NN 70/01) e altri, in tema di esenzione parziale dalle accise applicata in Italia sul gasolio agricolo.

7

Gli aiuti pubblici sono disciplinati anche dall'ordinamento dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO): in caso di aiuti incompatibili concessi da paesi extra-UE alle proprie imprese, la Commissione agisce di fronte agli organi giurisdizionali dell'OMC (Panels e Appellate Bodies), che possono dichiarare taluni aiuti incompatibili con le norme OMC (ad es nel caso DS353 sugli aiuti alla Boeing concessi dalla NASA e dal Ministero americano della Difesa, disputa vinta anche in appello dalla Commissione nel 2012).

8

Inter alia, sentenza del 13 giugno 2002, Paesi Bassi / Commissione, causa C-382/99, punto 61.

<sup>9</sup> Oltre agli articoli del Trattato, le basi giuridiche in materia di aiuti sono regolamenti, comunicazioni, lettere agli Stati membri, orientamenti, decisioni amministrative, sentenze dei giudici comunitari.

interventi statali a seconda della loro causa o del loro scopo, ma li considera in funzione dei loro effetti.

Pertanto l'aiuto deve essere una misura gratuita ed economicamente vantaggiosa per le imprese, d'origine pubblica, selettiva, capace di incidere sul commercio intra UE e quindi sul gioco della concorrenza.

L'agevolazione può assumere forme anche molto diverse: ad esempio, un contributo a fondo perduto<sup>10</sup>, un finanziamento a tasso agevolato, uno sconto sul valore di un immobile pubblico venduto<sup>11</sup>, un'esenzione da imposte o tasse, un investimento con capitali di rischio pubblici.

Si è in presenza di un **regime di aiuti** quando alla base dell'adozione delle singole misure di aiuto vi è i) un provvedimento di portata generale che definisce il tipo di imprese beneficiarie e ii) continuativo nel tempo, iii) senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione rimesse al potere discrezionale dell'autorità concedente l'aiuto. Per valutare l'esistenza o meno di un regime di aiuti appare quindi opportuno individuare quegli elementi di natura normativa, amministrativa, finanziaria o economica che consentano di caratterizzare l'insieme degli aiuti come un programma di agevolazioni distinte da singoli aiuti ad hoc<sup>12</sup>. Delle misure di aiuto rientrano ad esempio in un regime se sono state disposte da una legge relativa a tutte le imprese della zona interessata<sup>13</sup>.

Sono definiti **aiuti al funzionamento** quegli aiuti privi di carattere innovativo, i quali

<sup>10</sup>

Ad esempio, compensare i danni subiti dagli agricoltori per la perdita di bestiame assalito dai lupi (decisione su aiuto n. SA.33040, Germania). La Commissione ha considerato aiuti (compatibili) anche delle agevolazioni fiscali e dei versamenti pubblici a fondo perduto pagati una tantum a degli enti che impiegavano detenuti, proprio al fine di favorirne il reinserimento sociale (decisione su aiuto n. SA.33608, Polonia).

<sup>11</sup>

Nella decisione 8 febbraio 2102, su aiuto n. SA.28809, Svezia, la Commissione ha ritenuto illegale e incompatibile l'aiuto concesso dal Comune di Vanersborg a favore dell'impresa immobiliare Hammar, che aveva prima preso in locazione e poi acquistato un immobile pubblico ad un valore di gran lunga inferiore a quello di rivendita, avvenuta dopo pochissimo tempo. La Commissione ha considerato aiuto anche il minor canone di locazione applicato dal Comune ad Hammar, relativamente al periodo precedente l'acquisto.

<sup>12</sup> Sentenza della Corte, 13 aprile 1994, Germania e a. / Commissione, cause riunite C-324/90 e C-342/90, punto 23.

<sup>13</sup>

V. decisione della Commissione 25/11/99, GUCE L 150 del 23.06.00, aiuti alle imprese di Venezia e Chioggia, punto 48.

si limitano ad agevolare l'ordinaria amministrazione e la gestione corrente di una società. Essi sono di norma vietati<sup>14</sup>.

Un altro concetto rilevante in materia è quello dell'**effetto di incentivo (necessità dell'aiuto)**: questo significa che l'aiuto potrà essere erogato solo se l'impresa potenzialmente beneficiaria abbia presentato domanda di aiuto all'ente erogatore prima della realizzazione dell'attività da finanziare e se questa è stata ritenuta idonea al finanziamento (non basta quindi la mera presentazione della domanda), oppure, sempre in periodo antecedente la richiesta di sovvenzione, qualora siano state approvate dallo Stato membro disposizioni legislative che attribuiscono il diritto all'aiuto secondo criteri oggettivi, senza alcun tipo di potere discrezionale nella concessione da parte dello Stato stesso<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Si veda, *inter alia*, la sentenza 19 settembre 2000, Germania / Commissione, causa C-156/98, punti 29-31, e la decisione della Commissione 27 novembre 2002 (GUCE L 103 del 24.4.03), relativa al regime greco di premi agli operatori turistici.

Dietro segnalazione del ministero dell'economia tedesco, la Commissione ha adottato una decisione negativa su aiuti concessi dall'Ente ellenico del turismo a favore degli operatori turistici che facevano arrivare turisti stranieri nelle basse stagioni, accordando un premio di € 40 per singolo viaggiatore. Detti aiuti, non ancora concessi, non erano stati notificati. La Commissione ha dichiarato detto regime incompatibile, salva l'applicazione dell'esenzione de minimis. Si richiamano di seguito i parr. 21 e 22 della decisione. "(21) *In tali circostanze, e tenuto conto che si tratta di aiuti a carattere duraturo, intesi a ridurre le spese correnti delle imprese, la Commissione ritiene che i premi in oggetto costituiscono aiuti al funzionamento i quali, anche se concessi in una regione che sino a tutto il 2006 potrà avvalersi pienamente della deroga di cui all'art. 87, paragrafo 3, let. a) del trattato, possono essere autorizzati soltanto se vengono rispettate le condizioni stabilite negli Orientamenti [aiuti regionali - ndr]. In particolare, gli aiuti devono risultare giustificati per il loro apporto allo sviluppo regionale, devono avere entità proporzionale agli svantaggi ai quali essi intendono porre rimedio e, infine, devono essere di durata limitata e d'importo decrescente. (22) Poiché le autorità greche non hanno presentato alla Commissione nuove prove che consentano di valutare la pertinenza degli aiuti in oggetto sotto il profilo del loro contributo allo sviluppo regionale (in particolare per dimostrare la loro proporzionalità rispetto agli svantaggi individuati, nonché il carattere decrescente del loro importo) e poiché le suddette autorità non hanno neanche presentato osservazioni in risposta ai dubbi espressi dalla Commissione, all'inizio del procedimento, riguardo alle conseguenze del regime di premi al livello delle agenzie del settore turistico e all'eventuale concessione di aiuti in regioni alle quali non può applicarsi l'articolo 87, par. 3, let. a), del trattato, la Commissione non è tuttora in grado di valutare se la concessione degli aiuti in oggetto risponda alle condizioni stabilite al punto 4.15 degli Orientamenti. Di conseguenza, la Commissione non può considerare tali aiuti compatibili con il mercato comune ai termini della deroga di cui all'art. 87, par. 3, lett. a) del trattato.*"

<sup>15</sup>

Sul punto è molto interessante la decisione dell'8 marzo 2006 su aiuti agroalimentari concessi dalla Regione del Veneto (GUUE L 268 del 27.9.06). La Commissione (punti 59-60) ha precisato che "nell'ambito di un regime di aiuti che si presenta come il completamento di un regime precedente, l'aiuto concesso per attività già intraprese dal beneficiario dopo la presentazione della domanda di finanziamento, introdotta in occasione del bando precedente, non è privo della necessaria componente di incentivo e pertanto non può essere considerato un aiuto al funzionamento, purché i lavori siano stati iniziati o le attività intraprese dopo che la domanda di aiuto sia stata debitamente presentata all'autorità competente e da questa ritenuta idonea al finanziamento. La Commissione ritiene opportuno ricordare alle autorità italiane che la sua attuale prassi interpretativa è nel senso di considerare privi dell'effetto di incentivo gli aiuti concessi ad attività intraprese dopo la presentazione della domanda di aiuto all'autorità competente, ma

Le erogazioni concesse dalle Camere sono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107 TFUE, posto che le Camere sono dotate di risorse considerate pubbliche, dal momento che queste vengono erogate dallo Stato o derivano dai contributi obbligatori versati annualmente da ogni unità locale delle imprese iscritte presso i relativi registri tenuti dalla Camera di Commercio competente per territorio<sup>16</sup>.

Le Camere di Commercio e le Amministrazioni pubbliche sono tenute ad interagire con la Commissione, organo amministrativo esclusivamente competente in materia di aiuti di Stato<sup>17</sup> e dotato di poteri autorizzatori, di controllo e sanzionatori.

I suddetti aiuti, salvo specifiche eccezioni più avanti descritte, devono essere sempre preventivamente autorizzati dalla Commissione, la quale di prassi decide sulla base delle informazioni contenute nella notifica e nelle integrazioni successive che spesso sono richieste all'ente interessato.

Sebbene l'obbligo di notifica incomba unicamente sugli enti eroganti, la normativa sugli aiuti di Stato dev'essere rispettata da tutti i soggetti privati che beneficino dell'aiuto o che, per i propri fini istituzionali, svolgono la funzione d'intermediari tra gli enti erogatori dell'aiuto e l'impresa beneficiaria. Per tale

---

*prima dell'accettazione della domanda con atto giuridicamente vincolante per la pubblica amministrazione nei confronti degli aspiranti beneficiari."*

Interessante anche la sentenza 14 maggio 2002, *Graphischer Maschinenbau/Commissione*, in causa T-126/99, punti 41-43, dove i giudici comunitari hanno statuito che spetta alla Commissione valutare le circostanze di ciascun caso specifico per determinare se la prospettiva di concessione dell'aiuto è sufficientemente probabile perché il criterio relativo all'effetto di incentivo possa dirsi soddisfatto.

<sup>16</sup> Sul punto si precisa che la giurisprudenza comunitaria considera i contributi privati obbligatori come risorse pubbliche (cfr. Sentenza Corte di Giust. del 22 marzo 1977, *Steinike contro Repubblica federale di Germania*, causa C 78/76). *Inter alia*, nella decisione del 20 aprile 2004, su aiuto n. C 32/2002 della Camera di Commercio di Brescia, pubblicata su GUCE L 091 del 29.3.2006, al par. 27 la Commissione ha precisato che "il finanziamento fornito dalle Camere di Commercio va considerato come finanziamento pubblico ai sensi dell'art. 87, paragrafo 1, del trattato, in quanto la partecipazione delle imprese a questi enti di diritto pubblico è obbligatoria, così come i canoni da esse pagati" e "nel passato, la Commissione ha già considerato come aiuti di Stato misure prese da Camere di Commercio italiane". Nella decisione del 7 dicembre 2004, su aiuto n. 108/2004 della Camera di Commercio di Bologna, al par. 25 la Commissione ha precisato: "Coerentemente con la prassi costante della Commissione, le risorse messe a disposizione dalle Camere di Commercio devono essere considerate risorse pubbliche ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato."

<sup>17</sup>

Salvo quanto precisato infra in tema di applicabilità diretta dei regolamenti di esenzione dagli obblighi di notifica.

ragione, deve essere posta particolare attenzione sul ruolo svolto dalle associazioni di categoria e dai consorzi fidi (si veda infra) che, anche in virtù del loro peculiare radicamento nel territorio, ricevono materialmente gli aiuti dagli enti camerali al fine di redistribuirli alle imprese<sup>18</sup>.

E' infine opportuno ricordare che, ai sensi dell'art. 108 del TFUE, l'aiuto erogato illegalmente<sup>19</sup> (quindi non preventivamente notificato alla Commissione), e successivamente giudicato da questa come incompatibile con il Trattato, dovrà essere recuperato dallo Stato presso i beneficiari, i quali saranno quindi tenuti a rimborsare all'amministrazione nazionale quanto ricevuto illegittimamente<sup>20</sup>.

La materia degli aiuti di Stato è stata oggetto di un'ampia revisione, segnatamente nel corso del biennio 2006-2007, nel quadro del c.d. Piano

---

<sup>18</sup> In questo senso, per esempio, il Considerando 19 del Regolamento n. 1407/2013 (de minimis generale) – così come il Considerando 18 del Regolamento n. 1408/2013 (de minimis agricoltura) e il Considerando 20 del Regolamento n. 717/2014 (de minimis pesca e acquacoltura) - prevede: *"Nel caso in cui il regime di aiuti "de minimis" sia attuato tramite intermediari finanziari, bisogna assicurarsi che questi non ricevano alcun aiuto di Stato. Tale obiettivo può essere raggiunto, ad esempio, chiedendo agli intermediari finanziari che fruiscono di una garanzia dello Stato di pagare un premio conforme al mercato o di trasferire integralmente qualsiasi vantaggio ai beneficiari finali, o facendo rispettare il massimale "de minimis" e le altre condizioni del presente regolamento anche a livello degli intermediari"*.

<sup>19</sup> A fianco del concetto di aiuto illegale (erogato senza previa notifica e relativa autorizzazione), esiste quello di aiuto abusivo: trattasi degli aiuti autorizzati dalla Commissione ma utilizzati dal beneficiario in modo tale da non poter fruire della deroga utilizzata dalla Commissione per autorizzarli. Nella decisione su aiuto n. N 272/1998 del 2 luglio 2008, la Commissione ha ritenuto d'essere in presenza d'aiuti abusivi della Regione Sardegna a favore di taluni alberghi, dato che gli atti amministrativi (non notificati) di attuazione del regime d'aiuti notificati e autorizzati prevedevano che gli aiuti potevano essere concessi, eccezionalmente, anche agli investimenti avviati prima della data della domanda di aiuto. Di conseguenza, per la Commissione, l'effetto di incentivo dell'aiuto poteva essere stato compromesso per le domande d'aiuto presentate dopo l'avvio effettivo dell'esecuzione dei progetti. Va segnalato che la Commissione nel 2010 ha citato l'Italia davanti alla Corte di Giustizia per il mancato recupero di detti aiuti, ai sensi dell'art. 258 TFUE, e la conseguente sentenza ha accertato l'inadempimento dello Stato membro (sentenza della Corte 29 marzo 2012, causa C-243/10, Commissione / Repubblica italiana). Ad aprile 2015 la Commissione ha nuovamente adito la Corte di Giustizia, a fronte del parziale mancato recupero degli aiuti in questione nonostante la precedente sentenza. La Commissione ha chiesto ai giudici di irrogare all'Italia un'ammenda una tantum di 20 milioni di euro, e una penale giornaliera di 160.000 euro fino all'integrale recupero di questi aiuti incompatibili.

<sup>20</sup> Secondo i giudici europei, in caso di recupero di aiuti inerenti ad un regime, sono legittimati attivi ad impugnare la decisione negativa della Commissione solo le imprese riguardate direttamente e individualmente, e cioè quelle che hanno effettivamente (non potenzialmente) beneficiato di un aiuto individuale nel quadro di un regime di cui la Commissione ha ordinato il recupero (cfr. sentenza 11 giugno 2009, causa T-297/02, ACEA spa e altri / Commissione, punti 44-45. Si veda anche infra la sezione del Manuale dedicata alla procedura).

d'azione nel settore degli aiuti di Stato<sup>21</sup>, adottato dalla Commissione nel giugno 2005.

A maggio 2012 la Commissione ha pubblicato una Comunicazione sulla futura politica in tema di aiuti, la c.d. **SAM** (EU State Aid Modernisation), che si prefigge tre obiettivi principali in linea con le strategie di Europa 2020: rafforzare una crescita sostenibile e intelligente in un mercato interno competitivo; focalizzare il ruolo della Commissione sulla valutazione ex ante degli aiuti col maggior impatto sul mercato interno e incrementare il ruolo degli Stati membri nel controllo degli aiuti concessi in de minimis e ai sensi dei regolamenti di esenzione; semplificare le regole e velocizzare il processo decisionale. Una profonda riforma dell'apparato normativo è entrata in vigore nel 2014.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, norme significative sono contenute nella legge 234/2012, entrata in vigore nel 2013 modificata nel 2015. Inoltre, novità importanti potrebbero derivare dal recepimento delle indicazioni contenute nel documento *"Analisi e raccomandazioni sui contributi pubblici alle imprese"* elaborato nel giugno 2012 da un gruppo di ricercatori su richiesta del Governo italiano<sup>22</sup>.

Per quanto riguarda gli aspetti inerenti la **responsabilità dei dirigenti** si evidenzia l'art. 19 della l. 580/93 che stabilisce l'applicazione della disciplina dettata dal D.Lgs. 29/93 (ora abrogato dall'art. 72 del D.Lgs. 165/2001) ai dipendenti delle Camere di Commercio. Premessa pertanto la competenza dei dirigenti ad adottare tutti gli atti di gestione dell'ente, ivi inclusi quelli che impegnano l'amministrazione verso l'esterno (art. 17 D.Lgs. 165/2001), l'art. 21, comma 1, della l. 580/93 prevede inoltre che *"Per gli amministratori e per i dipendenti delle*

---

<sup>21</sup> COM(2005) 107 definitivo – SEC(2005) 795.

<sup>22</sup> Lo studio condotto dal prof. Francesco Giavazzi e altri ricercatori (lo Studio) ha individuato una cifra di aiuti pubblici alle imprese italiane di circa 36 miliardi di euro nel 2011. E' stato suggerito un taglio di circa 10 miliardi, a fronte di molte agevolazioni prive di un effetto di incentivo e non correlate ad un "fallimento del mercato" (tali concetti saranno sviluppati in successivi paragrafi del presente Manuale). Lo Studio afferma che non sono giustificabili aiuti che non rispondano ad un evidente "fallimento del mercato" (e che quindi non abbiano effetti economici positivi per la società nel suo complesso) e i cui costi indiretti (amministrativi, o derivanti dalla distorsione degli incentivi degli imprenditori o dall'intermediazione di mafie) presumibilmente superino i benefici. Secondo lo Studio, se si tagliassero aiuti inutili per circa 10 miliardi di euro, si avrebbe una crescita più che proporzionale del reddito, cioè una crescita del PIL italiano di circa 1.5% nell'arco di due anni (v. infra anche il paragrafo sulla Valutazione dell'impatto degli aiuti di Stato).

camere di commercio e dell'Unioncamere si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato." Le scelte discrezionali del dirigente saranno quindi sottoposte alla giurisdizione della Corte dei Conti che potrà giudicare in merito alla responsabilità amministrativa del dirigente, verificando quindi l'eventuale nesso di causalità fra il suo comportamento e i danni che tale comportamento può aver arrecato all'ente. Va comunque chiarito che in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti, la responsabilità del dipendente pubblico sussiste nei soli casi di dolo o colpa grave. Nel caso di decisioni della Commissione comportanti l'obbligo di restituzione di aiuti incompatibili, con susseguenti eventuali azioni per risarcimento danni radicate da imprese obbligate alla restituzione, la responsabilità dei dirigenti camerali, segnatamente per colpa grave, si potrebbe quindi, almeno in teoria, configurare.

Relativamente alla **responsabilità delle imprese**, si segnala il Decreto Legislativo n. 231/01 intitolato "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di responsabilità giuridica". Il decreto in questione si è adeguato ad alcune convenzioni internazionali finalizzate a colpire le società a fronte di taluni reati commessi da dirigenti o altro personale dipendente e non, nell'interesse o a vantaggio anche delle imprese. In questo modo, il principio romano di diritto penale secondo cui "societas delinquere non potest" è stato in certa misura rivoluzionato.

Le sanzioni che il decreto prevede in capo alle imprese sono di natura amministrativa (pecuniarie e interdittive, come l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi e sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi).

I reati in questione sono segnatamente reati contro la pubblica amministrazione (ad es. indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, art. 316 ter c.p.; truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, art. 640 bis c.p.; corruzione per l'esercizio della funzione, art. 318 c.p.) e reati societari (ad es. false comunicazioni sociali, art. 2621 c.c.; illegale ripartizione degli utili e delle riserve, art. 2627 c.c.).

In tema di aiuti di Stato particolare rilievo riveste l'art. 316 ter<sup>23</sup> c.p..

Per evitare la responsabilità della società, questa deve dimostrare di aver adottato misure organizzative e procedurali interne miranti a ridurre il rischio di commissione dei reati elencati nel decreto. Una possibile esimente della responsabilità amministrativa della società è costituita dall'adozione di un Modello di organizzazione e gestione che limiti i rischi di comportamenti individuali illeciti.

## **L'ART. 107 TFUE**

***“ 1. Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.***

***2. Sono compatibili con il mercato interno:***

***a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti,***

***b) gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali,***

***c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera.***

***3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno:***

***a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di***

---

<sup>23</sup> “Salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall'art. 640-bis, chiunque mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. [...]”.

**vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'art. 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;**

**b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro,**

**c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse,**

**d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune,**

**e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione."**

Il concetto di aiuto adottato dalla norma è assai ampio, andando esso a ricomprendere qualsiasi intervento che allevi gli oneri normalmente gravanti sul bilancio di un'impresa, senza peraltro necessariamente configurarsi quale pura e semplice sovvenzione. Si può trattare, ad esempio, di sgravi fiscali o previdenziali, di garanzie statali<sup>24</sup>, di finanziamenti a fondo perduto o a tasso agevolato (**ALL. 1**). Altri esempi possono essere: la locazione o l'acquisto, da parte di un'impresa, di un terreno di proprietà dello Stato ad un prezzo inferiore a quello di mercato<sup>25</sup>; la

---

<sup>24</sup> E' interessante l'aiuto concesso dalla Danimarca sotto forma di contro-garanzia statale alle compagnie assicurative nazionali nel caso di danni provocati da attacchi terroristici a beni immobili e mobili quali treni, auto e navi (decisione della Commissione del 13 gennaio 2010, su aiuto n. N 637/2009); la misura autorizzata dalla Commissione ex art. 107, 3, C, TFUE, ha considerato gli attacchi nucleari, biologici, chimici o atomici (NBCR). Il governo danese ha verificato di essere in presenza di un fallimento del mercato, in quanto gli assicuratori privati non trovavano la possibilità di riassicurarsi con altre compagnie, trattandosi di eventi poco probabili ma con alto impatto. Il governo danese ha previsto una garanzia statale in caso di danni superiori ai 5 miliardi di corone danesi, e limitatamente ai 15 miliardi eccedenti la franchigia. L'aiuto è stato considerato dalla Commissione appropriato, necessario e proporzionato rispetto al fallimento del mercato nel settore dell'assicurazione per danni da eventi NBCR.

<sup>25</sup> Nella decisione su aiuto NN 37/06 del 30 gennaio 2008, la Commissione ha ordinato ad un Comune svedese di recuperare l'aiuto concesso ad un'impresa attiva nel settore della rivendita al dettaglio di prodotti agroalimentari sotto forma di sconto sul valore di un terreno: l'aiuto era stato denunciato da un concorrente straniero dell'impresa beneficiata, il gruppo Lidl. Questo soggetto, pur avendo presentato al Comune un'offerta più vantaggiosa dell'altra impresa, era stato scartato.

In particolare la Commissione ha notato che, nel caso di specie, il mercato della vendita al

vendita allo Stato, da parte di un'impresa, di un terreno ad un prezzo superiore a quello di mercato<sup>26</sup>; l'ottenimento, da parte di un'impresa, di capitale di rischio dallo Stato a condizioni più favorevoli di quelle imposte da un investitore privato, la vendita ad un'impresa privata di un prodotto della collettività ad un prezzo di favore<sup>27</sup>.

---

dettaglio per l'alimentazione ha un carattere essenzialmente locale o regionale, ma dal momento che l'aiuto ha inciso sulla strategia di un concorrente straniero come la Lidl, intenzionato ad accedere al mercato, tale intervento avrebbe potuto incidere negativamente sugli scambi tra gli Stati membri. Inoltre, l'aiuto ha consolidato la posizione finanziaria di una società attiva sulla scena mondiale. Non è rilevante che l'impresa beneficiaria esporti i propri prodotti. Infatti, quando uno Stato membro concede un aiuto ad un'impresa, la produzione interna può mantenersi invariata o aumentare, con la conseguenza che diminuiscono le possibilità delle imprese stabilite in altri Stati membri di esportare i loro prodotti nel mercato di questo Stato membro. L'impresa beneficiaria è stata obbligata a rimborsare al Comune circa 500.000 euro, pari al maggior valore dell'offerta presentata dalla Lidl rispetto all'offerta dell'impresa cui poi è stato effettivamente venduto il terreno.

<sup>26</sup> In caso di espropriazione per motivi di pubblica utilità, la differenza fra il valore di mercato e la maggior compensazione, non configura un aiuto di Stato, a seconda delle circostanze di specie. Ad es., se un'impresa deve cedere allo Stato un terreno su cui esiste un proprio impianto, l'impresa potrà ricevere una compensazione anche per il danno subito, oltre al valore di mercato dell'area in questione (decisione della Commissione 2 ottobre 2013, aiuto n. SA.32225, Olanda, espropriazione ai danni di Nedalco BV).

<sup>27</sup> E' il caso della vendita di legname di proprietà di un Land tedesco a favore dell'impresa HoKaWe GmbH, decisione 6 novembre 2013, aiuto n. SA34721.

## **Le condizioni alle quali l'intervento pubblico acquista natura di aiuto rilevante ai sensi dell'art. 107 TFUE**

Per quanto strano, nella prassi della Commissione, nella giurisprudenza dei giudici UE e nello stesso diritto positivo comunitario, le condizioni alle quali l'intervento pubblico acquista natura di aiuto hanno avuto declinazioni non sempre uniformi. Si pensi che, in molti casi, fra i requisiti per l'identificazione dell'aiuto è stata inserita la distorsione della concorrenza, che in verità dovrebbe essere soltanto un effetto del sussidio derivante dalla compresenza delle quattro condizioni canoniche (trasferimento di risorse pubbliche, vantaggio per imprese, selettività, incidenza sul commercio UE). Non si può certamente parlare di interpretazioni contrastanti, bensì di interpretazioni non allineate: questo ha generato una certa confusione e ha richiesto un intervento chiarificatore netto da parte della Commissione. Nel 2016 è stata pertanto pubblicata una comunicazione sulla nozione di aiuto<sup>28</sup>, che dovrebbe rappresentare in futuro il testo di riferimento nella valutazione della fattispecie dell'aiuto di Stato (**ALL. 1 bis**). Così la Commissione ha precisato che gli elementi costitutivi della nozione di aiuto sono: 1) la presenza di un'impresa; 2) l'imputabilità della misura allo Stato, 3) il finanziamento tramite risorse statali, 4) il vantaggio, 5) la selettività, 6) l'incidenza sugli scambi fra Stati membri e sulla concorrenza.

Di seguito si seguirà il medesimo ordine nella descrizione dei citati elementi costitutivi.

### L'esistenza di un'impresa

Per quanto riguarda i beneficiari, deve trattarsi di un'impresa, cioè di un'entità che esercita un'attività economicamente rilevante, un soggetto che produce o scambia beni o servizi<sup>29</sup>. A questo proposito, un chiarimento è contenuto nella

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato, 2016.

<sup>29</sup> Se un soggetto non fornisce beni o servizi in un dato mercato non è un'impresa per il semplice possesso di azioni, anche di controllo, quando tale possesso dà luogo soltanto all'esercizio dei diritti connessi alla qualifica di azionista o socio, nonché eventualmente alla percezione dei dividendi, semplici frutti della proprietà di un bene (causa C-222/04, Ministero Economia / Cassa Risparmio Firenze spa e altri, punti 107-118 e 125).

A questo proposito è altresì interessante la decisione della Commissione 20 luglio 2010, aiuto n. N145/2010, relativamente a dei sussidi pubblici erogati per la formazione e la qualificazione di detenuti per favorirne l'assunzione. La Commissione, analizzando la misura, ha escluso che si