



UNIONCAMERE
VENETO

MANUALE SUGLI AIUTI DI STATO PER LE CAMERE DI COMMERCIO VENETE ED ENTI CONTROLLATI

(Ultimo aggiornamento 30 giugno 2018)

**Via delle Industrie n. 19/D
Marghera-Venezia
Tel. 041 0999311 – E-mail: unione@ven.camcom.it
www.ven.camcom.it**

Testi a cura di:

Avv. Andrea Cevese**

Avv. Andrea Santoro

Avv. Silvia La Barbera

© 2002 - UNIONCAMERE – EUROSPORTELLI VENETO

Via Dante, 95 – 30171 Mestre Venezia

Ogni riproduzione, anche parziale, dovrà essere preventivamente autorizzata.

Opera depositata e registrata presso il Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

*** Avvocato, partner dello studio legale DFA (www.dfalex.eu), già membro cofondatore del comitato scientifico dell'Osservatorio europeo sugli aiuti di Stato (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 ventesima 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 grazie a password dedicata; in tale sito è possibile dialogare, scambiare esperienze e richiedere consulenze ad hoc da parte dei soggetti interessati.

*Il Segretario Generale
dott. Roberto Crosta*

INDICE

INDICE DEGLI ALLEGATI	6
INTRODUZIONE	8
PRINCIPI GENERALI.....	8
L'ART. 107 TFUE.....	16
Le condizioni alle quali l'intervento pubblico acquista natura di aiuto rilevante ai sensi dell'art. 107 TFUE.....	18
L'esistenza di un'impresa	19
Imputabilità della misura allo Stato	25
La provenienza pubblica dell'agevolazione	26
Il vantaggio per le imprese.....	27
La selettività.....	31
Selettività, soggetti veicolo e reali destinatari degli aiuti	36
L'incidenza sugli scambi intra-UE e sulla concorrenza	38
IL PRINCIPIO GENERALE DI INCOMPATIBILITÀ DEGLI AIUTI.....	43
LE DEROGHE AL PRINCIPIO DI INCOMPATIBILITÀ DEGLI AIUTI.....	45
REGOLAMENTI DI ESENZIONE DAGLI OBBLIGHI DI NOTIFICA PER CERTE CATEGORIE DI AIUTI.....	50
Il Regolamento Generale di Esenzione per Categoria n. 651/2014.....	53
Regolamento “ <i>de minimis</i> ” n. 1407/2013	80
Regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE agli aiuti <i>de minimis</i> nel settore agricolo	86
Il Regolamento <i>de minimis</i> pesca e acquacoltura n. 717/2014.....	89
Il Regolamento <i>de minimis</i> sui servizi di interesse economico generale n. 360/2012.....	91
FINANZIAMENTI CAMERALI CONCESSI A IMPRESE CONTROLLATE.....	93
AIUTI DI STATO E SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE.....	97
AIUTI ALL'AGRICOLTURA.....	107
ORIENTAMENTI COMUNITARI PER GLI AIUTI DI STATO NEL SETTORE AGRICOLO E FORESTALE 2014-2020	108
Il Regolamento n. 702/2014 di esenzione dagli obblighi di notifica per taluni aiuti nei settori agricolo, forestale e delle zone rurali.....	112
AIUTI ALLA PESCA E ALL'ACQUACOLTURA.....	115
Il Regolamento n. 1388/2014 di esenzione aiuti alla pesca e all'acquacoltura	116
AIUTI A INVESTIMENTI NELLE INFRASTRUTTURE.....	118
AIUTI DI STATO A FRONTE DI CALAMITA' NATURALI.....	119
AIUTI AI CONSORZI DI GARANZIA (CONFIDI)	126

AIUTI DI STATO E FINANZIAMENTO DEL RISCHIO	130
LA NORMATIVA DI EMERGENZA A FRONTE DELLA CRISI ECONOMICA.....	133
PROCEDURA - L'ARTICOLO 108 TFUE.....	134
La procedura di notifica alla Commissione – principi generali.....	139
Il principio Deggendorf	144
Il ruolo dei giudici nazionali in tema di aiuti di Stato	146
Il recupero di aiuti illegali e incompatibili.....	149
Il principio del legittimo affidamento sulla regolarità di aiuti.....	155
La procedura di esame semplificata per certi tipi di aiuti.....	157
Controlli	160
Notifiche – aspetti pratici.....	162
Relazioni annuali	163
Termini.....	164
Tassi di interesse.....	164
AIUTI DI STATO NELL' AMBITO DEI FONDI STRUTTURALI 2014-2020.....	165
LA SEGNALAZIONE DEGLI AIUTI AL REGISTRO NAZIONALE.....	167
LA VALUTAZIONE DELL' IMPATTO DEGLI AIUTI DI STATO	172
AIUTI, AFFIDAMENTO DI SERVIZI E TRASPARENZA	177
La corretta individuazione dei soggetti beneficiari.....	177
Gli obblighi comunitari di trasparenza e non discriminazione	183
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.....	187
Gli adeguamenti normativi	202

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. 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.35 bis – Decreto MISE n. 115/2017 sul RNA

Allegato n. 36 - Comunicazione interpretativa su appalti pubblici

INTRODUZIONE

Il presente testo mira a semplificare il lavoro dei funzionari camerali che sono incaricati di seguire le questioni relative agli aiuti di Stato concessi dalle singole Camere di Commercio (le “*Camere*”) alle imprese. Evidentemente può essere utile a molti altri funzionari pubblici.

Ci si è prefissi lo scopo di presentare i principi, le norme e le prassi rilevanti nei settori degli aiuti concessi dalle Camere 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 singole Camere¹ 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 taluni modelli di 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 Camere erogano alle imprese², sia direttamente, sia attraverso le loro aziende speciali, Unioni Regionali e Centri Estero, soggetti che sono considerati dalla Commissione europea, in questa

¹ Ivi incluse le risposte ai quesiti posti sul forum di Unioncamere Veneto.

² 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).

materia, come un tutt'uno con le Camere stesse³.

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. Tale legge regionale è stata recentemente integrata dalla legge regionale n. 22 dell'8 agosto 2017 che ne ha modificato e aggiunto alcuni articoli dedicati agli aiuti di Stato, alle rispettive procedure di recupero e al potere sostitutivo della Regione in caso di violazione della normativa UE in materie relative agli aiuti di Stato, rientranti nel contempo nella competenza regionale a seguito di procedure di infrazione concluse con l'accertamento della violazione da parte della Corte di giustizia dell'UE.⁴

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 – v. *amplius infra*), abbiano come beneficiari finali le imprese stesse.

Per **aiuto di Stato** s'intende un'agevolazione concessa senza corrispettivo⁵ dallo Stato o comunque mediante risorse pubbliche a un numero determinato di soggetti

³ 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.

⁴ L.R. n. 26 del 25 novembre 2011.

⁵ Per calcolare l'aiuto effettivo ricevuto da un'impresa, la Commissione si basa sul criterio dell'Equivalentе Sovvenzione Lordo, non più su quello Netto (ESN). L'ESN è l'aiuto che resta

che siano imprese o che quantomeno svolgano attività d'impresa (ad es. anche enti pubblici, o consorzi).⁶

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 TFUE⁷, in quanto capace di falsare il gioco della concorrenza, anche solo potenzialmente.

Inoltre, da una giurisprudenza costante⁸, risulta che l'art. 107⁹ n. 1 non distingue gli 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 perduto¹⁰, un finanziamento a tasso agevolato, uno sconto sul valore di un

acquisito dal beneficiario dopo il pagamento dell'onere fiscale. L'Equivalente 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. Si ricorda che in Italia i sussidi pubblici sono soggetti a tassazione. 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.

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.

⁹ 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.

immobile pubblico venduto¹¹, 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 hoc¹². Delle misure di aiuto rientrano ad esempio in un regime se sono state disposte da una legge relativa a tutte le imprese della zona interessata¹³.

Sono definiti **aiuti al funzionamento** quegli aiuti privi di carattere innovativo, i quali si limitano ad agevolare l'ordinaria amministrazione e la gestione corrente di una società. Essi sono di norma vietati¹⁴.

¹⁰ 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).

¹¹ 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.

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

¹³ V. decisione della Commissione 25/11/99, GUCE L 150 del 23.06.00, aiuti alle imprese di Venezia e Chioggia, punto 48.

¹⁴ 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 tale 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*

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 stesso¹⁵.

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 territorio¹⁶.

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."

¹⁵ 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 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.

¹⁶ 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

Le Camere di Commercio sono tenute ad interagire con la Commissione, organo amministrativo esclusivamente competente in materia di aiuti di Stato¹⁷ e dotato di poteri autorizzatori, di controllo e sanzionatori.

I suddetti aiuti, salvo le eccezioni dei regolamenti di esenzione dagli obblighi di notifica più avanti descritti, 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 beneficiano 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 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 imprese¹⁸.

E' infine opportuno ricordare che, ai sensi dell'art. 108 del TFUE, l'aiuto erogato illegalmente¹⁹ (quindi non preventivamente notificato alla Commissione), e

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.”*

¹⁷ Salvo quanto precisato infra in tema di applicabilità diretta dei regolamenti di esenzione dagli obblighi di notifica.

¹⁸ 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”*.

¹⁹ 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

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 illegittimamente²⁰.

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 d'azione nel settore degli aiuti di Stato²¹, 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.

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 *in solido* di 20 milioni di euro, e una penale giornaliera di 160.000 euro fino all'integrale recupero di questi aiuti incompatibili. La decisione di ricorso è poi stata sospesa alla luce dell'accettazione, da parte della Commissione, di un piano di rientro dei rimborsi degli aiuti di Stato, tuttavia più recentemente la Commissione ha revocato la propria decisione di sospendere il ricorso dinanzi ai giudici UE ex articolo 260, paragrafo 2, TFUE.

²⁰ 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).

²¹ COM(2005) 107 definitivo – SEC(2005) 795.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, norme significative sono contenute nella legge 234/2012, entrata in vigore nel 2013 modificata nel 2015, una sorta di testo unico in tema di aiuti di Stato²².

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. 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), 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

²² Suggestivi importanti *de iure condendo* sono stati formulati nel documento "*Analisi e raccomandazioni sui contributi pubblici alle imprese*" elaborato nel giugno 2012 da un gruppo di ricercatori su richiesta del Governo italiano. 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).

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 ter²³ 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.

Si ricorda poi che con D.L. n.1/2014²⁴, il legislatore italiano ha introdotto nell'ordinamento il concetto di “*rating di legalità*” delle imprese, di cui le amministrazioni pubbliche che concedono aiuti devono tener conto, creando una sorta di corsia preferenziale. Spetta all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato la tenuta del registro delle imprese a cui è stato concesso il rating.

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.

²³ “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. [...]”.

²⁴ Convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27.

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 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 statali²⁵, di finanziamenti a fondo perduto o a tasso agevolato (ALL. 1).

²⁵ 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

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 mercato²⁶; la vendita allo Stato, da parte di un'impresa, di un terreno ad un prezzo superiore a quello di mercato²⁷; 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 favore²⁸.

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

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.

²⁶ 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 beneficiaria, 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 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.

²⁷ 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).

²⁸ 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.

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 aiuto²⁹, 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 servizi³⁰. A questo proposito, un chiarimento è contenuto nella Raccomandazione della Commissione 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese³¹: si deve considerare impresa *“qualsiasi entità, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che svolga un'attività economica, incluse in particolare le entità che svolgono un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni*

²⁹ Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato, 2016, GUUE C262/2016.

³⁰ 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 configurasse un vantaggio, per cui ha ritenuto che la misura non contenesse elementi di aiuto. In particolare, la Commissione ha ritenuto che le prigioni non potessero rivestire la natura di imprese nel caso di specie, dato che non ricevevano direttamente i sussidi e dato che i servizi ed i prodotti realizzati dai prigionieri non sarebbero stati venduti nel mercato. La Commissione ha altresì escluso che gli enti di formazione ricevessero un vantaggio, in quanto l'autorità pubblica tedesca si limitava a comprare i servizi forniti da questi enti di formazione a prezzi di mercato, dopo aver selezionato gli stessi enti con bando pubblicato nella gazzetta ufficiale del Land della Sassonia, quindi in modo trasparente e non discriminatorio.

³¹ GUCE L 124 del 20.05.03. La raccomandazione è entrata in vigore il 1 gennaio 2005.

che svolgono regolarmente un'attività economica". Pertanto la natura giuridica del beneficiario non è sempre rilevante, per cui anche un'organizzazione senza scopo di lucro o un ente pubblico può esercitare attività economiche e ricevere aiuti rilevanti ai fini del citato art.107 TFUE³². Né la natura giuridica del beneficiario, né la circostanza che si tratti di un ente pubblico (Comune, Provincia, Comunità montana, Regione, associazione senza scopo di lucro) sono rilevanti per escludere la presenza di aiuti di Stato, ogniquale volta l'attività imprenditoriale agevolata abbia un valore sul mercato, sia cioè un'attività economica ed imprenditoriale che potrebbe essere svolta anche da imprese private, la cui finalità è il profitto³³. Anche la costruzione di un'infrastruttura aeroportuale può avere natura economica, se è connessa ad un'attività imprenditoriale che beneficia direttamente di detta infrastruttura (si veda anche infra nel Manuale, il paragrafo dedicato a questo tema)³⁴. E possono avere

³² Il fatto che un'attività non venga assicurata da operatori privati o che non sia redditizia non sono criteri pertinenti nell'ambito della sua qualifica come attività economica (sentenza del Tribunale 24 marzo 2011, cause riunite T-443/08 e T-455/08, Germania e altri / Commissione, punto 115).

³³ Ad es., la fornitura di servizi di trasporto d'urgenza e di servizi di trasporto di malati da parte di organizzazioni senza scopo di lucro può costituire un'attività economica. Gli obblighi di servizio pubblico possono rendere i servizi forniti da tali organizzazioni meno competitivi degli analoghi servizi effettuati da altri operatori non vincolati da tali obblighi, ma detta circostanza non può impedire che le attività di cui trattasi siano considerate attività economiche (sentenza 25 ottobre 2001, causa C-475/99, Glockner, punto 21).

I servizi forniti a titolo gratuito non costituiscono in generale un'attività economica. In particolare quando i servizi non sono offerti in concorrenza con altri operatori del mercato. Lo stesso vale per i servizi forniti dietro versamento di un compenso simbolico (ad esempio per avere natura simbolica il compenso non deve essere commisurato al costo del servizio ed è imposto il limite della metà del prezzo medio, fissato per le stesse attività svolte nello stesso ambito territoriale con modalità concorrenziali (decisione 19 dicembre 2012, aiuto SA.20829, regime fiscale italiano dell'ICI, punto 171). L'assistenza sanitaria che medici autonomi e altri operatori sanitari privati forniscono dietro retribuzione a proprio rischio dev'essere considerata un'attività economica. Alle farmacie si applicano gli stessi principi (Comunicazione sulla nozione di aiuto, cit, punto 27).

L'istruzione pubblica di massima non ha carattere economico, nei casi in cui è gratuita o comunque fornita a costi-tasse che coprono una frazione dei costi del sistema. Questo vale per gli asili nido privati e pubblici, la scuola elementare privata e pubblica, la formazione professionale, l'istruzione universitaria (Comunicazione sulla nozione di aiuto, cit., punto 29).

Le attività di trasferimento del sapere (concessione di licenze, creazione di spin-off e altre forme di cessione del know-how creato da enti di ricerca) non hanno natura economica se svolte da centri di ricerca o congiuntamente a centri di ricerca o per loro conto, e qualora tutti i redditi creati siano reinvestiti nelle attività principali di tali soggetti (Comunicazione sulla nozione di aiuto, cit, punto 32).

Poiché la distinzione fra servizi economici e non economici dipende dalle specificità politiche ed economiche di un determinato Stato membro, è impossibile stilare una lista esauriente delle attività che non hanno mai carattere economico (v. Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme UE in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale, GUUE C8/2012, punto 14).

³⁴ E' il concetto cristallizzato nella sentenza c.d. Leipzig Halle, cause riunite T-443/08 e T-455/08, confermato dalla sentenza d'appello della Corte di Giustizia del 12 dicembre 2012, causa C-288/11P, Flughafen Leipzig-Halle GmbH e altri / Commissione europea. La Corte ha confermato che la costruzione della pista in questione era finalizzata al suo utilizzo commerciale da parte di DHL, per il quale la società aeroportuale avrebbe chiesto un compenso. Questa tariffa avrebbero consentito di pagare in parte i costi della pista, la quale avrebbe garantito un'espansione dell'attività economica dell'aeroporto. I contributi pubblici alla costruzione della pista dovevano quindi essere considerati

natura di impresa anche attività sportive formalmente senza scopo di lucro.³⁵

In quest'ottica, un'associazione di categoria deve essere considerata come impresa se svolge attività economiche, ma non se svolge “*compiti normali dell'amministrazione pubblica*”.³⁶

Nella decisione sulle misure fiscali per le fondazioni bancarie italiane³⁷, la Commissione ha precisato ulteriormente il concetto di attività economica per soggetti senza scopo di lucro. La Commissione ha stabilito che le fondazioni bancarie non sono imprese nella misura in cui operano in settori ben limitati (1. tutela e sviluppo delle persone; 2. sicurezza sociale; 3. ricerca scientifica e tecnologica, tutela ambientale; 4. arte, tutela del patrimonio culturale e promozione di attività culturali)³⁸, gestiscono il proprio patrimonio senza scopo di lucro³⁹, non possono

come un aiuto di Stato, dopo aver dedotto dagli stessi la quota relativa alla realizzazione di obiettivi pubblici. Fino al 2000 circa, la Commissione aveva considerato la costruzione di infrastrutture aeroportuali e la loro gestione come attività non economiche. La svolta è coincisa con le sentenze nelle cause sugli aeroporti di Parigi (cause T-128/89 e C-82/2001 P).

³⁵ Il tema è stato trattato ampiamente nella decisione della Commissione 4 luglio 2016, aiuto SA.29769, agevolazioni fiscali a talune squadre calcistiche spagnole. Quattro importanti club sono stati esonerati in Spagna dall'obbligo di cambiare il proprio status da club sportivi a società sportive a responsabilità limitata, grazie ai propri bilanci positivi. La Commissione ha qualificato l'agevolazione in questione come aiuto al funzionamento di alcuni forti soggetti attivi in un mercato molto competitivo; tale aiuto è stato considerato incompatibile con la disciplina UE perché privo di un obiettivo di comune interesse che potesse bilanciare l'alterazione del gioco della concorrenza. In particolare la Commissione ha precisato che i club calcistici svolgono attività di natura economica, indipendentemente dal loro status di enti non profit ai sensi della normativa nazionale. Le squadre professionali generano profitti attraverso la vendita dei biglietti, il marketing, la vendita dei diritti televisivi, le sponsorizzazioni, e sono quindi del tutto paragonabili ad imprese.

³⁶ Nella decisione n. 76/00 su aiuti ad agricoltori della Provincia di Bolzano, la Commissione ha precisato che contributi all'Associazione provinciale delle organizzazioni zootecniche altoatesine per la gestione dell'anagrafe provinciale, non avevano natura di aiuti “tenuto conto del fatto che l'attività di gestione in parola era stata considerata come rientrante nei compiti normali dell'amministrazione pubblica e che l'aiuto ad essa relativo non poteva pertanto essere considerato come un aiuto di Stato a favore di imprese.”

³⁷ Decisione del 22 agosto 2002, GUUE L 55 del 1 marzo 2003.

³⁸ Nella citata decisione sulle fondazioni bancarie, la Commissione ha precisato al par. 49 che “[...] *La Corte di Giustizia ha inoltre dichiarato, nel caso di un fondo pensione di categoria, che la mancanza di fini di lucro, il perseguimento di una finalità sociale, gli elementi di solidarietà e le restrizioni o i controlli sugli investimenti non impedivano di considerare l'attività svolta dal fondo come un'attività economica (sentenza del 21 settembre 1999, cause riunite da C-115/97 a C-117/97). In effetti, perché un'attività che consiste nell'offerta di beni o servizi sia considerata come non economica si deve poter escludere l'esistenza di un mercato di beni o servizi analoghi. Nella maggior parte dei settori indicati dalla legge – istruzione, cultura, sanità, conservazione, ricerca scientifica e assistenza alle categorie sociali deboli – è possibile incontrare operatori che esercitano un'attività simile per scopi di lucro. Contrariamente all'attività di erogazione di contributi a fondo perduto, per la quale non esiste un mercato, l'attività di prestazione di servizi ospedalieri, l'attività di una galleria d'arte o di un'agenzia di protezione delle persone implicano operazioni economiche. In questi mercati la presenza diretta delle fondazioni o la possibilità che esse hanno di controllare delle imprese è potenzialmente in grado di falsare la concorrenza e la loro attività non può essere interamente sottratta al controllo del rispetto delle regole di concorrenza. Ciò non significa che tutte le attività esercitate nei settori rilevanti siano di natura economica. Analogamente, alcune delle attività – pur essendo economiche –*

acquisire il controllo di imprese commerciali e non finanziano attività commerciali. Le fondazioni inoltre non acquisiscono natura d'impresa per il mero controllo d'imprese strumentali⁴⁰.

Da parte sua la Corte di Giustizia⁴¹ ha precisato che le fondazioni bancarie devono invece essere considerate "imprese" qualora, agendo direttamente in ambiti d'interesse pubblico e di utilità sociale, siano in grado di offrire beni o servizi sul mercato in concorrenza con altri operatori (ad es. in settori come la ricerca scientifica, l'educazione, l'arte o la sanità)⁴².

potrebbero non essere in grado di influire sul commercio tra Stati membri. L'esatta qualificazione delle attività ai fini del controllo degli aiuti di Stato può essere stabilita solo caso per caso." (sottolineatura nostra).

³⁹ Ai par. 46 della decisione, la Commissione evidenzia che: "Si può inoltre rilevare che la distribuzione di benefici da parte delle fondazioni non ha alcun rapporto con gli eventuali utili che le fondazioni stesse possano ottenere: le fondazioni non operano secondo normali criteri di mercato, nè esiste un mercato per questo particolare tipo di attività. Di conseguenza, la Commissione considera che l'attività di gestione del proprio patrimonio e di utilizzazione del reddito che ne deriva per l'erogazione di contributi ad enti senza scopo di lucro operanti per scopi di utilità sociale non è un'attività economica e non qualifica dunque le fondazioni come imprese ai sensi dell'art. 87, paragrafo 1, del trattato."

⁴⁰ La decisione sulle fondazioni bancarie, ai par. 52, 53, 55 aggiunge: "52. Quanto alla possibilità di acquisire il controllo di imprese strumentali, questa non conferirebbe alle fondazioni la qualità di imprese nella misura in cui non implica una diretta partecipazione delle fondazioni stesse all'attività dell'impresa controllata. Tra le fondazioni e le imprese strumentali che esse sono autorizzate a controllare è prescritta la separazione giuridica, oltre che la separazione della contabilità. 53. Di conseguenza la Commissione considera che le fondazioni bancarie che non intervengono direttamente in attività nei settori rilevanti non sono imprese ai fini dell'articolo 87 [107 TFUE], paragrafo 1. Le fondazioni vanno invece considerate come imprese quando intervengono direttamente in attività, pur se nei settori rilevanti, che abbiano natura economica. 55. Qualora le fondazioni intervengano direttamente in un'attività economica – anche se nei settori rilevanti – nella quale sono presenti scambi tra Stati membri, qualsiasi agevolazione fiscale che possa andare a beneficio di tali attività è atta a costituire un aiuto di Stato e deve quindi essere notificata ai sensi dell'art. 88 [108 TFUE], paragrafo 3."

⁴¹ Sentenza della Corte del 10 gennaio 2006, causa C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze vs. Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato, Cassa di Risparmio di San Miniato S.p.A., punti 121-125.

⁴² In questa materia, è di notevole interesse la decisione su aiuto n. N 367/2003, Regione Liguria, Interventi per la promozione delle cooperative. La Commissione ha ritenuto che le associazioni cooperative, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità italiane, non esercitassero alcuna attività economica, e ha sottolineato che doveva essere comunque tenuta una contabilità separata relativamente ai fondi pubblici. La Commissione ha invece riconosciuto l'esistenza di aiuti per la consulenza verso le singole imprese cooperative, considerati comunque compatibili col diritto UE nella misura in cui l'intensità d'aiuto non superava il valore delle quote associative delle imprese cooperative, in modo da non varcare il limite del 50% d'intensità d'aiuto previsto dall'allora vigente regolamento di esenzione n. 70/2001.

Interessante è anche la decisione su aiuti al riordino del sistema provinciale trentino della ricerca e dell'innovazione (Decisione del 5 luglio 2005, n. 334/2004, Italia, Trento), in cui la Commissione ha escluso la natura di aiuto di un contributo a due enti, trasformati in fondazioni, per migliorarne l'organizzazione e consentire agli stessi di partecipare a progetti di ricerca al di fuori della Provincia. La Commissione ha precisato che gli incentivi al riordino dei centri pubblici di ricerca non costituiva aiuto, ai sensi della vigente disciplina per gli aiuti alla ricerca e sviluppo, secondo cui gli aiuti all'attività di ricerca da parte di istituti di istruzione superiore e degli enti pubblici di ricerca senza scopo di lucro esulavano di norma dall'ambito di applicazione dell'art. 87 [107 TFUE], par. 1 CE,

E' necessario tenere in considerazione anche il concetto di **“impresa unica”** introdotto nella disciplina dell'Unione europea con il Regolamento *de minimis* n. 1407/2013 che al considerando 4 ricorda come la Corte di giustizia dell'Unione europea abbia stabilito che tutte le entità controllate (giuridicamente o di fatto) dalla stessa entità devono essere considerate un'impresa unica⁴³. Al successivo art. 2.2 detto Regolamento prevede un elenco di criteri che chiariscono nello specifico quando due o più imprese devono essere considerate un'impresa unica (ovvero quando sono *collegate*): in particolare, quando (i) un'impresa detiene la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di un'altra impresa, oppure (ii) un'impresa ha il diritto di nominare o revocare la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione, direzione o sorveglianza di un'altra impresa, oppure (iii) un'impresa ha il diritto di esercitare un'influenza dominante su un'altra impresa (per es. in virtù di un contratto o grazie ad un'apposita clausola dello statuto di quest'ultima), oppure (iv) un'impresa azionista o socia di un'altra impresa controlla da sola, in virtù di un accordo stipulato con altri azionisti o soci dell'altra impresa, la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di quest'ultima. Le relazioni suindicate possono essere anche indirette, nel senso che le imprese fra le quali intercorre una di dette relazioni per il tramite di una o più altre imprese sono anch'esse considerate un'impresa unica⁴⁴.

quando i risultati delle ricerche erano messi a disposizione delle imprese comunitarie senza discriminazioni. Inoltre la Commissione ha evidenziato come il rischio di sovvenzioni incrociate tra attività pubbliche e commerciali delle fondazioni sarebbe stato evitato grazie alla separazione contabile basata su criteri oggettivi, anche in relazione alle spese amministrative. Un altro contributo è stato dichiarato non aiuto, e cioè quello relativo a progetti di ricerca acquistati dalla Provincia e realizzati attraverso bandi e selezionati secondo procedura di gara in conformità con la disciplina comunitaria sugli appalti pubblici. I risultati dei progetti sarebbero divenuti proprietà della Provincia e l'eventuale condivisione dei diritti di utilizzo con il privato sarebbe avvenuta a condizioni di mercato. Secondo la Commissione si poteva escludere la natura di aiuto della misura in questione in quanto i progetti sarebbero stati realizzati mediante aggiudicazione con gara in conformità con la normativa comunitaria sugli appalti.

⁴³ Si noti che i vari regolamenti *de minimis* (con l'eccezione del 1407/2013), nei consideranda 4, precisano l'opportunità di stabilire quando due o più imprese all'interno dello stesso Stato membro debbano essere considerate un'impresa unica. La Commissione ha così preso atto della difficoltà per gli Stati membri di scambiarsi i dati sugli aiuti *de minimis*. Ai fini degli aiuti *de minimis*, quindi, la valutazione se un'impresa è unica oppure no, riguarderà la situazione di controllo all'interno dei singoli Stati membri, con esiti illogici a fronte di imprese collegate ma appartenenti a paesi diversi (v. anche C. E. Baldi, *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato*, Maggioli editore, 2015, pag. 142 e ss).

⁴⁴ Se il collegamento fra imprese è costituito da persone fisiche, non si configura il concetto di impresa unica. Mentre nella definizione di PMI il controllo da parte di persone fisiche è rilevante, questo non vale ai fini del massimale *de minimis*. La Commissione preferisce un'interpretazione letterale dei criteri fissati nei vari regolamenti *de minimis*, come ad es nell'art. 2.2 citato del reg.

In ordine ai parametri che definiscono le categorie di imprese⁴⁵, si ricorda che è PMI l'impresa che occupa meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro e/o⁴⁶ il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro⁴⁷.

Nell'ambito della suddetta definizione, per “*persone occupate*” s'intendono le persone che, durante tutto l'esercizio di riferimento hanno lavorato nell'impresa o per conto di essa a tempo pieno⁴⁸; per “*fatturato annuo*” si fa riferimento alla voce A1 del conto economico redatto secondo le vigenti norme del codice civile, vale a dire ai ricavi ottenuti dall'impresa nell'anno di riferimento grazie alla vendita di prodotti e alla prestazione di servizi (dedotti eventuali sconti, IVA e altre imposte indirette); e per “*bilancio annuo*” si intende il totale dell'attivo dello stato patrimoniale dell'impresa nell'anno di riferimento.

I dati da utilizzare nel calcolo delle persone occupate nell'impresa e degli importi finanziari sono quelli risultanti dall'ultimo esercizio contabile chiuso e vanno calcolati su base annua⁴⁹.

Nel caso di gruppi d'impresе, si devono aggregare ai dati dell'impresa a monte quelli delle imprese associate⁵⁰ (in proporzione alla percentuale di partecipazione al capitale o alla percentuale di diritti di voto detenuti) e quelli delle imprese collegate⁵¹ (nella misura del 100% se i dati non sono già stati ripresi nei conti tramite

1407/2013.

⁴⁵ Regolamento generale di esenzione per categoria (UE) n. 651/2014, allegato I, art. 2 ss. Per l'ordinamento interno, si veda anche il D.M. del 18 aprile 2005, G.U.R.I. n. 238 del 12.10.2005.

⁴⁶ Ci sono quindi solo due condizioni cumulative: numero di impiegati e fatturato oppure numero di impiegati e stato patrimoniale. Se cioè un'impresa non avesse almeno 250 impiegati, non rientrerebbe nella definizione di Grande Impresa, sebbene soddisfacesse il parametro del fatturato e anche quello dello stato patrimoniale.

⁴⁷ Pare pacifico che per totale di bilancio annuo si intenda lo stato patrimoniale.

⁴⁸ Si parla di Unità Lavorative/Anno (“ULA”) e nel calcolo vanno inclusi i dipendenti, coloro ai quali lavorano per l'impresa e sono equiparati ai dipendenti, i proprietari gestori e i soci che svolgono stabilmente un'attività nell'impresa e beneficiano di vantaggi finanziari. Il personale che ha lavorato solo per parti dell'anno o a tempo parziale va contabilizzato in frazioni di ULA (art. 5, all. I, Reg. 651/2014).

⁴⁹ Art. 4, all. I, Reg. 651/2014.

⁵⁰ Ai sensi dell'art. 3, par. 2, all. I, Reg. 651/2014, due imprese sono associate se quella a monte detiene (da sola o con altre imprese ad essa collegate) almeno il 25% del capitale o dei diritti di voto dell'altra impresa (a valle).

⁵¹ Cfr. art. 2.2, Reg. 1407/2013 e art. 3, par. 3, all. I, Reg. 651/2014.

consolidamento)⁵². Si allega un modulo di autocertificazione per le imprese che debbano qualificarsi PMI (**ALL. 1 ter**).

Imputabilità della misura allo Stato

La Commissione ha deciso di tener distinta la condizione del trasferimento di risorse pubbliche da quella dell'imputabilità allo Stato di tali risorse. Mettere a fuoco il concetto di imputabilità è utile in quanto la Commissione non accetta che il semplice fatto di creare enti autonomi incaricati della distribuzione di aiuti permetta di aggirare le regole in materia di aiuti di Stato. Qualora l'aiuto sia concesso attraverso imprese pubbliche, occorre verificare se le autorità pubbliche hanno avuto un qualche ruolo nell'adozione di tali misure⁵³. Se una misura fosse imposta ad uno Stato dal diritto UE, senza lasciare margini di discrezione a detto Stato, non si potrebbe configurare imputabilità a detto Stato⁵⁴.

⁵² Reg. 651/2014, art. 6.

⁵³ Comunicazione sulla nozione di aiuto, cit., punti 39-40. La Commissione richiama alcuni casi di imputabilità: ad es l'integrazione dell'impresa pubblica nelle strutture dell'amministrazione pubblica, il fatto che l'impresa pubblica non poteva adottare la decisione contestata senza tener conto delle esigenze dei poteri pubblici. L'aspetto dell'imputabilità è stato sviscerato anche dai giudici UE (sentenza 28 gennaio 2016, causa T-507/12, Slovenia / Commissione europea, in tema di aiuti alla ricapitalizzazione della società pubblica Elan d.o.o.).

⁵⁴ Nella sentenza Preussen Elektra (sentenza della Corte del 13 marzo 2001 nella causa C-379/98 *Preussen Elektra AG / Schlegel AG*, in Racc. pag. I-2099), la Corte ha posto il principio che, in base all'art. 87 (ora 107 TFUE) n. 1 del Trattato, costituiscono aiuti non solo gli aiuti concessi direttamente dagli Stati mediante risorse statali, ma anche quelli finanziati mediante risorse statali e concessi da enti pubblici o privati designati o istituiti dagli Stati.

In linea con questa pronuncia, la Commissione tende a ritenere esistenti risorse pubbliche nei casi in cui vi sia un controllo pubblico sulla trasmissione dei fondi e soprattutto un transito degli stessi attraverso un fondo creato o gestito dallo Stato, che interrompa il passaggio dei fondi da privato a privato. Il carattere pubblico delle risorse deriva dal fatto che lo Stato abbia sulle stesse un potere di mobilitazione e di utilizzo. Nella citata sentenza è stata analizzata una normativa tedesca che imponeva a imprese di fornitura di energia elettrica l'obbligo di acquistare a prezzi minimi prefissati l'energia elettrica prodotta nella loro zona da fonti di energia rinnovabili, con la possibilità di ripartire i costi aggiuntivi derivanti da tale obbligo mediante un sistema di compensazioni con i gestori privati delle reti di energia elettrica situati a monte. La Corte ha stabilito che detto obbligo di acquisto non determinava alcun trasferimento diretto o indiretto di risorse statali alle imprese produttrici di tale tipo di energia elettrica e quindi non era qualificabile come aiuto di Stato.

Nella sentenza Stardust (sentenza della Corte del 16 maggio 2002, causa C-482/99, *Repubblica francese/Commissione*, in Racc. 2002, pagina I-4397), la Corte ha sviluppato il criterio dell'imputabilità allo Stato di un provvedimento di aiuto, censurando una decisione della Commissione che aveva dedotto tale imputabilità dalla semplice circostanza che la misura era stata adottata da un'impresa pubblica posta sotto il controllo dello Stato. La Corte ha precisato che deve essere dimostrato se le autorità pubbliche hanno avuto un ruolo effettivo nell'adozione della misura, cioè se vi è stata un'azione volontaria dello Stato, e ha affermato che la prova dell'imputabilità può essere ricavata da una serie di indizi quali lo status giuridico dell'impresa, la sua integrazione nelle strutture dell'amministrazione pubblica, l'intensità della tutela esercitata dalle autorità pubbliche sulla gestione dell'impresa, la natura delle sue attività e le condizioni di esercizio sul mercato, ovvero qualsiasi altro indizio che indichi nel caso concreto un coinvolgimento delle autorità pubbliche ovvero l'improbabilità di una mancanza di coinvolgimento nell'adozione del provvedimento.

I fondi possono provenire da uno Stato e andare a beneficio di un'impresa di un altro Stato. Ad es. nella decisione TVO, la Commissione ha esaminato una garanzia prestata dal governo francese alla

La provenienza pubblica dell'agevolazione

Come sopra accennato, l'aiuto si qualifica per una serie di caratteristiche. Per quanto concerne (I) l'origine, occorre che l'aiuto sia comunque pubblico, e cioè imputato o imputabile, anche indirettamente, allo Stato. Siccome i mezzi finanziari camerati derivano in gran parte dai contributi annuali obbligatoriamente versati dalle imprese, secondo la giurisprudenza comunitaria tali mezzi finanziari acquisiscono natura di risorse pubbliche⁵⁵.

Si è in presenza di trasferimento di risorse pubbliche non solo quando vi è un passaggio concreto di fondi, ma anche quando un ente pubblico rinuncia a delle entrate statali a favore di una o più imprese. E' quindi rilevante la rinuncia a risorse che altrimenti avrebbero dovuto essere versate allo Stato⁵⁶.

società finlandese TVO, a fronte di mutui accesi per la realizzazione di una centrale nucleare. La Commissione ha concluso che la garanzia non presentava elementi di aiuto (decisione del 25 settembre 2007, aiuto C 45/2006, GUUE L89/2008).

⁵⁵ In ordine a questo punto è interessante la sentenza 15 luglio 2004, causa pregiudiziale C-345/02, Pearle BV e altri, nata da una causa olandese in cui le imprese ricorrenti hanno contestato la legittimità di taluni contributi obbligatori imposti ai propri membri da un'organizzazione di categoria di diritto pubblico (HBA), per finanziare una campagna pubblicitaria collettiva a favore delle imprese ottiche. Secondo le ricorrenti tali contributi violavano le norme comunitarie sugli aiuti. La Corte ha risolto la questione pregiudiziale affermando che viceversa non si era in presenza di aiuti, posto che le risorse in questione non erano statali. *“Ancorché lo HBA sia un ente pubblico, non risulta, nella specie, che la campagna pubblicitaria sia stata finanziata con risorse lasciate a disposizione delle autorità nazionali. Al contrario, [...] emerge che i fondi utilizzati dallo HBA ai fini del finanziamento della campagna pubblicitaria in oggetto sono stati raccolti presso i propri membri, beneficiari della campagna, mediante contributi obbligatori specificamente destinati all'organizzazione della campagna pubblicitaria medesima. Dal momento che le spese sopportate dall'ente pubblico ai fini della detta campagna sono state interamente compensate dai contributi imposti alle imprese beneficiarie, l'intervento dello HBA non era volto alla creazione di un vantaggio costitutivo di un onere supplementare per lo Stato o per tale ente [...]. Dagli atti di causa emerge, inoltre, che l'iniziativa di organizzare e perseguire la campagna pubblicitaria in esame proviene dalla NUVO, un'associazione privata di ottici, e non dallo HBA. [...] lo HBA è stato un mero strumento per la riscossione e la destinazione delle risorse raccolte ai fini del conseguimento di un obiettivo puramente commerciale, previamente fissato dal settore interessato e che non si collocava minimamente nel contesto di una politica definita dalle autorità olandesi. La causa in oggetto si distingue, pertanto, da quella sfociata nella citata sentenza Steinike & Weilig. Da un canto, infatti, il Fondo oggetto di quest'ultima causa era finanziato al contempo da sovvenzioni dirette dello Stato e da contributi delle imprese affiliate, l'aliquota e la base imponibile dei quali erano fissate dalla legge istitutiva del Fondo. Dall'altro, il Fondo in questione costituiva lo strumento di attuazione di una politica determinata dallo Stato, vale a dire la promozione dell'agricoltura [...]. Parimenti, nella causa definita con sentenza 11 novembre 1987, Francia / Commissione, il comitato DEF1, al quale veniva trasferito il gettito dei tributi parafiscali imposti in forza di un decreto governativo francese sulle consegne di prodotti tessili in Francia, attuava azioni decise da tale governo a sostegno del settore tessile e dell'abbigliamento in Francia.”* (sentenza citata, punti 36-38).

⁵⁶ Comunicazione sulla nozione di aiuto, cit., punto 51. Nella decisione 17 ottobre 2012, aiuto SA.33083 e altri, Italia, in tema di calamità naturali, al punto 48 la Commissione ha precisato che *“il sostegno pubblico mediante risorse statali rappresenta per le autorità italiane una rinuncia a entrate: una riduzione delle imposte sul reddito implica un minore gettito fiscale per lo Stato. Analogamente, la riduzione dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi obbligatori da versare a INPS e INAIL richiede un maggior trasferimento di risorse statali a favore di queste agenzie per compensare le mancate entrate.”*

Sono risorse pubbliche rilevanti quelle che sono concesse alle imprese direttamente da istituzioni internazionali, qualora gli Stati membri esercitino un potere discrezionale in ordine all'utilizzo di tali risorse, in particolare per la selezione dei beneficiari (si pensi alle risorse dei fondi strutturali, della BEI, del FMI, della BERS). Se le stesse risorse sfuggono al filtro degli Stati membri, e sono gestite direttamente da istituzioni pubbliche internazionali, non si è in presenza di aiuti (ad es i fondi del programma quadro Horizon 2020, il COSME – programma UE per la competitività delle PMI, i fondi per il TEN-T, la rete transeuropea di trasporto)⁵⁷.

Sono da qualificarsi risorse pubbliche i contributi che un privato sia incaricato per legge di riscuotere per conto dello Stato per poi trasferirli a terzi, nella misura in cui il privato non possa destinare tali risorse per scopi diversi da quelli previsti dalla legge (è il caso ad es. di società private incaricate di riscuotere le imposte e di gestire pagamenti)⁵⁸.

Il vantaggio per le imprese

L'aiuto pubblico, per definizione, è gratuito, è concesso cioè senza corrispettivo, e quindi crea un vantaggio economico⁵⁹ per una o più imprese⁶⁰ direttamente o indirettamente monetizzabile⁶¹. Il vantaggio può essere diretto ma anche indiretto⁶².

⁵⁷ Comunicazione sulla nozione di aiuto, cit., punto 60.

⁵⁸ Comunicazione sulla nozione di aiuto, cit., punto 65.

⁵⁹ Nei casi in cui la quantificazione del beneficio appare molto difficile e il beneficio ben poco significativo e non superiore ai diritti camerali pagati regolarmente dalle imprese, pare difendibile la tesi secondo cui la Camera fornisce anche questi servizi a fronte dei diritti camerali versati.

⁶⁰ Nella decisione su aiuto n. 89/2004 del 30 giugno 2004, la Commissione ha autorizzato taluni aiuti sotto forma di garanzie pubbliche a favore dello Housing Finance Agency irlandese (HFA). Ai punti 27-29, la Commissione ha puntualizzato che le norme applicabili e le regole statutarie dello HFA stabilivano significativi limiti ai suoi poteri di concedere prestiti. Tali limiti impedivano allo HFA di sfruttare le garanzie statali in modo da avere un vantaggio rispetto alle banche commerciali nell'attività di concessione di mutui. Pertanto la Commissione ha ritenuto che le garanzie in questione restavano nella sfera pubblica e non avvantaggiavano HFA (*“the guarantees granted by the State remain within the sphere of financing of the State”*). HFA non è stata quindi giudicata come un'impresa rilevante ai sensi degli artt. 107 e 108 TFUE, ma come un'agenzia intragovernativa, per cui le garanzie pubbliche in questione non sono state considerate come un aiuto di Stato.

La Commissione considera imprese anche le società calcistiche, posto che acquistano, vendono e danno in prestito calciatori, sono sponsorizzate, stipulano contratti sui diritti televisivi, sicché aiuti pubblici a queste imprese rischiano fortemente di alterare la concorrenza e di incidere sul commercio interno. Gli aiuti in questione devono essere notificati alla Commissione, il che troppo spesso viene ignorato (Press Release della Commissione 21 marzo 2012).

⁶¹ Il vantaggio deve essere appunto monetizzabile, e non può essere scisso dal trasferimento di risorse pubbliche al beneficiario, sicché la dichiarazione di un governo di voler garantire i debiti di un'impresa, non seguita dall'effettiva conclusione di un contratto di finanziamento, non può configurarsi come aiuto.

Posto che occorre considerare gli effetti di una misura, e non i suoi scopi o i suoi motivi a monte, è irrilevante il fatto che un'impresa sia obbligata a godere di un determinato vantaggio⁶³.

Per converso, non si è in presenza di un aiuto, in assenza di un vantaggio, nel caso di restituzione di tasse indebitamente riscosse, di risarcimento danni pagato a imprese da enti pubblici, di pagamento di indennizzi per espropri⁶⁴.

Questa è sostanzialmente la posizione adottata dal Tribunale con sentenza 21 maggio 2010, cause riunite T-425/04 e altre, Francia e altri / Commissione. Nel 2002 France Telecom era controllata dal governo francese, ed aveva una pesante posizione debitoria. Il Ministro francese dell'economia aveva dichiarato in varie pubbliche occasioni che il governo, quale socio di maggioranza, avrebbe adottato ogni misura appropriata per fronteggiare i problemi di liquidità dell'impresa. Alla fine del 2002 il Governo francese si spingeva a proporre un prestito di circa 9 miliardi di euro a favore di France Telecom, proposta che non veniva però accettata dalla società e nessun contratto di finanziamento veniva di fatto concluso.

La Commissione, nel 2004, adottava una decisione secondo cui le dichiarazioni pubbliche a favore di France Telecom, spinte fino alla proposta di un finanziamento di 9 miliardi di euro, costituivano un aiuto di Stato incompatibile col Trattato.

I giudici dell'Unione hanno accertato che le dichiarazioni pubbliche del governo avevano in verità conferito un vantaggio finanziario a FT, avendo avuto un'influenza positiva determinante sulla reazione delle agenzie di rating e quindi sull'immagine della società presso i suoi creditori e i soggetti finanziari che successivamente hanno partecipato ad un piano di rifinanziamento della società. Tuttavia, al di là del vantaggio finanziario connesso direttamente con le dichiarazioni del governo francese, nel caso di specie, secondo il Tribunale, non si era verificato alcun trasferimento di risorse pubbliche; infatti tali dichiarazioni non hanno rappresentato una precisa garanzia o un impegno irrevocabile a procurare una specifica assistenza finanziaria alla società da parte del governo francese. Il Tribunale ha quindi escluso la presenza di un aiuto rilevante ai fini del Trattato.

Similmente, il fatto che un ente di diritto privato si trasformi in ente di diritto pubblico, non comporta che le sue attività di natura economica beneficino automaticamente di un aiuto costituito da una generica garanzia pubblica. Se la Commissione non dimostra con prove sicure gli effetti diretti e concreti del presunto aiuto (ad es migliore trattamento da parte dei fornitori, atteggiamento più favorevole dei clienti), non si può affermare l'esistenza di un vantaggio economico automaticamente creato in capo all'ente pubblico, che nel caso di specie svolgeva attività di RSI e trasferimento tecnologico (sentenza 26 maggio 2016, causa T-479/11, Francia e altri / Commissione).

⁶² In tema di vantaggio indiretto è molto interessante la decisione 24 gennaio 2007 su aiuto n. N 270/06, relativa ai contributi pubblici italiani destinati ai consumatori per l'acquisto/noleggito di decoder digitali previsti nella legge finanziaria del 2006. La procedura è nata da una denuncia di Sky. La Decisione (par. III.A.2) ha precisato che si configuravano due categorie di beneficiari, quelli diretti e quelli indiretti. I diretti erano i consumatori finali incentivati a passare dalla tecnica analogica a quella digitale terrestre, gli indiretti le emittenti televisive che usano i decoder e che non hanno dovuto autonomamente sovvenzionare i decoder, e i produttori di decoder che ne hanno venduto un quantitativo maggiore. L'art. 107 TFUE non impone che il vantaggio sia diretto, inoltre i giudici comunitari e la stessa Commissione hanno ripetutamente affermato che un vantaggio indiretto può costituire un aiuto di Stato: infatti, sebbene non sia una sovvenzione in senso stretto, ne ha la stessa natura e ne produce gli stessi effetti.

La decisione in oggetto ha accertato l'incompatibilità degli aiuti indiretti in questione, limitati ai soli operatori di tecnologia digitale terrestre e non anche a quelli della tecnologia digitale satellitare, in quanto essi avrebbero provocato una distorsione della concorrenza fra operatori. Tale decisione è stata impugnata da Mediaset, ma il ricorso è stato rigettato dal Tribunale UE con sentenza 15 giugno 2010, causa T-177/07, e pure in appello con sentenza 28 luglio 2011 in causa C-403/10 P, in cui la Corte ha precisato che l'ammontare esatto delle somme da recuperare dev'essere stabilito dalle autorità nazionali.

⁶³ Comunicazione sulla nozione di aiuto, cit., punto 67.

⁶⁴ Comunicazione sulla nozione di aiuto, cit., punto 71.

La Commissione ha escluso la presenza di un vantaggio nella decisione sulla remunerazione delle imprese della Sicilia e della Sardegna che si sono contrattualmente vincolate alla possibilità di subire distacchi di corrente per evitare black-out generalizzati.⁶⁵

Non esiste un vantaggio nemmeno se la misura pubblica serve ad eliminare uno svantaggio rispetto ai concorrenti⁶⁶.

Il vantaggio può consistere anche nel trasferimento di clientela da una società madre pubblica ad una società figlia, senza contropartita⁶⁷.

Soprattutto se il soggetto beneficiario è un'impresa pubblica⁶⁸, il vantaggio si ricava dall'applicazione del criterio dell'investitore privato in normali condizioni di mercato: se si giunge alla conclusione che un privato non avrebbe finanziato⁶⁹ l'impresa beneficiaria così come viceversa viene fatto dal soggetto (ad es. socio)

⁶⁵ Cfr. decisione 26 maggio 2010, aiuto NN 24/10, in GUUE C 205 del 29.07.10. La Commissione ha precisato che il regime in questione, limitato a tre anni, previa contrattazione di 500 MW annui di capacità interrompibile individuati mediante procedura di evidenza pubblica, non costituisce aiuto. Per interrompibilità istantanea si intende la disponibilità da parte delle imprese ad accettare interruzioni senza preavviso delle forniture elettriche onde evitare black-out generalizzati. Le difficoltà di fornitura elettrica nelle due isole dipendono segnatamente dall'insufficiente interconnessione con l'Italia continentale, dall'esistenza di unità di generazione obsolete e dalla discontinuità della produzione elettrica eolica.

⁶⁶ Il versamento di denaro da parte di uno Stato a taluni impiegati di un'impresa di trasporto per incentivarli ad acquisire uno status impiegatizio diverso e meno privilegiato non costituisce un aiuto nella misura in cui tale provvedimento intende allineare uno status particolarmente costoso per il datore di lavoro allo status di impiegati di altre imprese di trasporto in concorrenza con l'impresa oggetto della misura, che mira semplicemente a liberare l'impresa pubblica in questione da uno svantaggio strutturale rispetto ai suoi concorrenti privati, e non costituisce un vantaggio economico (sentenza 16 marzo 2004, [Danske Busvognmænd / Commission, causa T-157/01, punto 57](#)).

⁶⁷ Si configura come aiuto di Stato il trasferimento gratuito di clientela da un'impresa madre pubblica attiva in un settore riservato e in monopolio legale. Esiste un vantaggio a favore della società controllata che riceve tale avviamento, che non riguarda l'assistenza logistica e commerciale, e che è relativo ad un servizio non riservato al settore pubblico. Infatti, la clientela è un attivo immateriale dotato di valore economico. Per quanto non sia facile attribuire un valore economico esatto alla clientela, la stessa elaborazione e commercializzazione di liste di indirizzi per certe attività ha di per sé natura economica ([sentenza 7 giugno 2006, Ufex e.a. / Commission, causa T-613/97, punti 158-160, 163-169](#))

⁶⁸ Nella decisione 15 gennaio 2008 su aiuto n. N 339/2007, la Commissione ha escluso la presenza di un vantaggio nel quadro di sussidi a favore della società bulgara a capitale misto (ma 51% pubblico) IFP, incaricata di svolgere per conto del governo bulgaro tutte le attività connesse all'EXPO (incarico peraltro ricevuto senza gara). Prima della parziale privatizzazione, lo Stato bulgaro si era sempre limitato a rimborsare a IFP le spese sostenute, senza pagare IFP per il tempo del suo personale (i salari) e l'attività intellettuale. IFP avrebbe subappaltato tutti i servizi attraverso procedure trasparenti con almeno tre candidati. Il Ministero dell'Economia avrebbe comunque controllato la rendicontazione delle spese. Le obbligazioni di IFP sono state qualificate come aventi carattere pubblico, anche se il governo bulgaro non ha mai qualificato i servizi di IFP come servizi di interesse economico generale.

⁶⁹ Ovvero non avrebbe venduto a un certo prezzo, oppure non avrebbe negoziato un debito a certe condizioni.

pubblico⁷⁰, si è di fronte ad un vantaggio configurante aiuto di Stato⁷¹. Nell'applicare il concetto dell'investitore privato in normali condizioni di mercato (*MEIP*, secondo l'acronimo inglese), si dovrebbero ignorare le ragioni di politica regionale, settoriale o sociale a monte della misura analizzata⁷². Per applicare il criterio *MEIP* occorre svolgere una valutazione *ex ante*.

La Comunicazione sulla nozione di aiuto si sofferma su vari criteri relativi alla verifica della conformità alle condizioni di mercato (punti 83 ss). Così si esclude la presenza di aiuti se l'acquisto di beni e servizi da parte dello Stato si svolge con gara, in modo trasparente, conforme ai principi del TFUE in tema di appalti.

Parimenti, per stabilire se è conforme alle condizioni di mercato, un'operazione può essere valutata paragonandola ad operazioni analoghe effettuate da operatori privati in situazione analoghe (*benchmarking*).

⁷⁰ I giudici europei hanno statuito che la valutazione, da parte della Commissione, se un investimento soddisfi il criterio dell'investitore privato implica una valutazione economica complessa, in ordine alla quale la Commissione gode di un ampio potere discrezionale. Il sindacato giurisdizionale di tale atto, pur essendo in linea di principio completo per quanto riguarda la questione se un provvedimento rientri nel campo di applicazione dell'art. 107, n.1 del TFUE, si limita a verificare il rispetto delle regole riguardanti la procedura e la motivazione, l'esattezza materiale dei fatti accolti per compiere la scelta contestata, l'assenza di errori manifesti nella valutazione di tali fatti oppure l'assenza di sviamento di potere. In particolare, non spetta al Tribunale sostituire la sua valutazione economica a quella dell'autore della decisione (sentenza 9 luglio 2008, causa T-301/01, Alitalia spa / Commissione, punto 185).

In un'altra sentenza, la Corte di Giustizia ha affermato che lo Stato può agire come investitore privato anche se interviene a favore di un'impresa pubblica attraverso delle agevolazioni fiscali, e ha rigettato l'argomento della Commissione secondo cui nessun privato dispone della leva fiscale. La Corte ha precisato che occorre distinguere quando lo Stato agisce in qualità di socio di un'impresa pubblica e quando agisce come pubblica autorità (sentenza 5 giugno 2012, causa C124/10 P, Commissione / EDF).

⁷¹ In materia è interessante la sentenza del 17 dicembre 2008, causa T-196/04, Ryanair / Commissione, in cui i giudici hanno annullato una decisione della Commissione che aveva dichiarato incompatibili taluni aiuti concessi a Ryanair dalla regione belga della Vallonia. La materia del contendere riguardava un'agevolazione concessa dall'aeroporto pubblico di Charleroi alla compagnia aerea sotto forma di sconto dei diritti di atterraggio, e riguardava un'agevolazione concessa dalla società pubblica di gestione dell'aeroporto, sotto forma di sconti per i servizi di assistenza in scalo per ciascun passeggero. La Commissione in particolare aveva ritenuto che lo sconto sui diritti di atterraggio era stato deciso dalla regione Vallonia in qualità di pubblica autorità, sicché il suo ruolo non poteva essere paragonato a quello di un operatore privato in normali condizioni di mercato. In generale, infatti, secondo la Commissione il principio dell'investitore privato non può mai essere applicato se lo Stato agisce come pubblica autorità, svolgendo cioè un ruolo precluso per definizione ad un soggetto privato. I giudici hanno però deciso che la tesi della Commissione era errata, dato che la fissazione dei diritti di atterraggio ha natura economica scollegata rispetto alle prerogative di pubblica autorità. Se è vero che l'aeroporto è demanio pubblico, è altrettanto vero che la fissazione dei diritti di atterraggio non è strutturale e intrinseca alla natura demaniale: al contrario, tale attività va letta in combinazione con la gestione dei servizi aeroportuali, pacificamente eseguibili anche da un operatore privato. I giudici hanno quindi dimostrato di privilegiare un'interpretazione estensiva del concetto di investitore privato in normali condizioni di mercato, nel senso di limitare i casi in cui l'attività svolta dallo Stato è intrinsecamente di natura pubblica, tale da sottrarsi a qualsiasi paragone con l'attività di un operatore privato in un'economia di mercato.

⁷² Comunicazione sulla nozione di aiuto, punto 77.

La Comunicazione in esame richiama poi dei criteri per determinare se le condizioni di prestiti e garanzie sono conformi alle condizioni di mercato (punti 108 e ss).

La selettività

Una caratteristica ulteriore degli aiuti è (III) la loro selettività: gli aiuti rilevano ai fini dell'art. 107 TFUE se sono destinati solamente ad alcune imprese o ad alcuni settori economici (*selettività materiale* - ad es. imprese dell'industria tessile, imprese con una certa forma giuridica, imprese in difficoltà)⁷³, ovvero se l'applicazione del

⁷³ *Inter alia*, è interessante sul punto la decisione della Commissione 16 dicembre 2003, aiuto n. 340/B/96 (GUCE L 119 del 23.4.04), relativa ad aiuti siciliani al settore agricolo. Ai punti 46-50 la Commissione ha escluso la natura di aiuto di un'agevolazione fiscale consistente nella sospensione del pagamento dei canoni di consorzi di bonifica, in quanto essa, pur riguardando solo la regione Sicilia, non era destinata specificamente a soggetti che esercitavano un'attività economica ed era applicabile, senza discriminazioni, a tutti i proprietari di immobili ubicati all'interno del comprensorio di bonifica che traevano beneficio dalle opere di bonifica.

Nella decisione del 7 febbraio 2007 su aiuti della Sicilia sotto forma di sgravi IRAP (aiuto N 329/2004), la Commissione ha precisato in tema di selettività che *“la misura in esame costituirebbe una misura selettiva che favorisce il settore produttivo summenzionato, in quanto l'esenzione quinquennale dell'IRAP non è prevista per imprese attive in settori diversi da quello industriale.”* Per la giurisprudenza comunitaria, non vi è selettività se il criterio per l'applicazione della misura di aiuto è oggettivo, senza connotazioni geografiche o settoriali. Nella sentenza 10 aprile 2008 nella causa T-233/04, il Tribunale ha precisato che la misura ambientale in questione non era selettiva nemmeno se riguardava soltanto 250 imprese: infatti quel numero di imprese, per quanto ristretto, rappresentava tutte le imprese in una particolare situazione legale e fattuale non comparabile, con riguardo all'obiettivo perseguito dall'aiuto, alla situazione di imprese non appartenenti a quel gruppo. La differenziazione fra imprese derivava dalla natura ovvero dalla struttura generale del regime. Se una misura, che pur costituisca un vantaggio per i suoi destinatari, è giustificata dalla natura o dallo schema generale del sistema cui appartiene, non può essere considerata selettiva (punti 95-98).

Nella decisione su aiuti danesi sotto forma di controgaranzia pubblica in casi di attacchi terroristici (decisione su aiuto n. N 637/09 del 13 gennaio 2010), la Commissione ha escluso che ne fossero selettivamente beneficiarie anche le imprese che avrebbero stipulato delle polizze per danni derivanti da atti terroristici, in quanto la misura danese copriva tutte le imprese di tutti i settori, purché stipulanti detta polizza.

Nella sentenza 18 dicembre 2008, cause riunite T-211/04 e T-215/04, Governo di Gibilterra e a. / Commissione, i giudici comunitari hanno ricordato (punti 141,143-144) che l'art. 107 TFUE impone di stabilire se, nell'ambito di un dato regime giuridico, un provvedimento statale sia tale da favorire talune imprese o talune produzioni rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito da detto regime. Come risulta dal punto 16 della Comunicazione della Commissione sugli aiuti in materia di tassazione diretta delle imprese, una misura fiscale può essere qualificata come selettiva solo dopo che è stato esaminato il regime comune o normale del sistema tributario applicabile nell'area geografica di riferimento. La Commissione deve quindi verificare se, rispetto al regime fiscale comune o normale, la misura fiscale considerata vi deroga, introducendo differenziazioni fra operatori economici che si trovano in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal sistema tributario dello Stato membro interessato. Se la Commissione ha verificato l'esistenza di deroghe al regime fiscale normale che determinano una differenziazione fra imprese, tale differenziazione potrebbe anche non essere selettiva quando derivi dalla natura o dallo schema generale del sistema tributario. In questa ipotesi la Commissione deve esaminare se la misura in questione ha o meno carattere selettivo, anche quando procuri un vantaggio alle imprese che possono avvalersene. Tenuto conto del carattere derogatorio e a priori selettivo delle differenziazioni previste rispetto al regime normale, spetta allo Stato membro dimostrare che tali differenziazioni sono giustificate dalla natura e dallo schema generale del suo sistema tributario, in quanto discendono direttamente dai principi informativi o basilari di tale sistema (occorre distinguere da un lato tra gli obiettivi che persegue un determinato regime fiscale e che sono ad esso esterni e, dall'altro, i meccanismi inerenti al sistema tributario stesso, necessari per il raggiungimento di tali obiettivi).

Di notevole rilievo in tema di selettività materiale è la sentenza 21 dicembre 2016, causa C-524/14P,

regime di aiuti è limitata ad una parte del territorio dello Stato membro (*selettività geografica* - è il caso degli aiuti regionali).

Il concetto di selettività geografica si è sviluppato in ambito fiscale, ma i criteri delineati in questa materia valgono anche al di fuori dell'area fiscale⁷⁴.

Si ha selettività geografica quando uno Stato decide di applicare un livello di tassazione inferiore in una specifica area geografica.

Non si ha selettività geografica in caso di decentramento simmetrico dei poteri, cioè quando enti di livello sub-statale hanno autonomia impositiva per la determinazione dell'aliquota applicabile nei loro territori, sicché è impossibile determinare un'aliquota normale in grado di costituire il quadro di riferimento.

In caso di decentramento asimmetrico, si può avere o meno selettività geografica a seconda che l'autorità sub-statale sia sufficientemente autonoma dal governo centrale. Questo si verifica quando sono soddisfatti tre criteri cumulativi di autonomia: autonomia istituzionale⁷⁵, procedurale⁷⁶, economico-finanziaria⁷⁷. Se tutti e tre questi criteri sono soddisfatti, quando un'autorità infrastatale decide di applicare una misura esclusivamente nel suo territorio, non si configura selettività geografica in quanto l'ambito geografico di riferimento è quello non dello Stato bensì dell'ente infrastatale⁷⁸.

Commissione / Hansesstadt Lubeck, che applica un criterio restrittivo del concetto in esame. Per la Corte infatti l'esame della selettività materiale dev'essere effettuato nell'ambito di un dato regime giuridico. Una misura di cui beneficia solo un settore di attività o una parte delle imprese di tale settore non è necessariamente selettiva. Infatti, lo è solo se nell'ambito di un dato regime giuridico, tale misura ha l'effetto di favorire talune imprese rispetto ad altre che appartengano ad altri settori o al medesimo settore e si trovino, in considerazione dell'obiettivo perseguito da tale regime, in una situazione fattuale e giuridica analoga. Pertanto, una normativa valida solo per l'aeroporto di Lubecca frutto di una competenza autonoma della relativa autorità aeroportuale, è selettiva solo se discrimina compagnie aeree che volano su/da Lubecca e che si trovano quindi in una situazione fattuale e giuridica analoga.

⁷⁴ Comunicazione sulla nozione di aiuto, punto 144.

⁷⁵ L'ente che ha adottato la misura in questione ne aveva titolo sulla base del proprio status politico, costituzionale, amministrativo. L'obbligo di consultare il governo centrale non implica che l'ente infrastatale sia privo di autonomia istituzionale.

⁷⁶ L'autonomia procedurale è presente quando l'ente infrastatale può adottare una decisione senza che il governo centrale possa intervenire direttamente su tale provvedimento per determinarne il contenuto.

⁷⁷ L'autonomia economica è presente se l'ente infrastatale si assume le conseguenze economiche e finanziarie di una misura (ad es di sgravio fiscale), che non devono essere compensate da aiuti provenienti da altre regioni o dal governo centrale.

⁷⁸ Nella decisione 31 luglio 2014 su aiuto SA.34249, Italia, riduzione dell'aliquota IRAP alle imprese della provincia di Bolzano, la Commissione ha esaminato tanto la selettività materiale quanto quella geografica. L'imposta regionale sulle attività produttive assoggetta l'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata per produrre e/o scambiare beni e/o servizi. La base imponibile è il valore della produzione netta all'interno di una certa regione. Il valore della produzione è la differenza fra i

proventi dell'attività esercitata e la somma dei costi di produzione con esclusione delle spese per il personale e di altri costi. Secondo la Commissione, per valutare la selettività di una misura fiscale, occorre accertare se, nell'ambito di un dato sistema fiscale, tale misura rappresenta un vantaggio per talune imprese rispetto ad altre che si trovano in una situazione fattuale e giuridica analoga. L'agevolazione fiscale notificata era limitata alla Provincia di Bolzano. Ora, se un'autorità regionale consente di derogare al sistema tributario generale dello Stato membro, il vantaggio fiscale può costituire aiuto di Stato. Tuttavia se un'autorità regionale ha sufficienti poteri autonomi per legiferare in materia tributaria nell'ambito del suo territorio, si ritiene che l'esercizio di tale potere non rilevi ai fini dell'art. 107 TFUE. In ordine alla selettività materiale, la misura notificata si applica in egual modo a tutte le imprese di tutti i settori. Di fatto qualsiasi impresa di qualsiasi settore può aumentare la propria produzione annua e assumere nuovo personale a tempo indeterminato. Secondo la Commissione pertanto, la misura fiscale di Bolzano perseguiva obiettivi di politica economica generale, e non era materialmente selettiva. Ad avviso della Commissione, la misura non era nemmeno selettiva sotto il profilo geografico, dato che, sul piano costituzionale, la Provincia di Bolzano ha uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale. La misura in questione è stata adottata senza che il governo potesse intervenire direttamente sul suo contenuto. In ordine alle conseguenze economiche della riduzione IRAP, la Commissione ha preso atto che il vantaggio fiscale non parrebbe compensato da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale.

Nella decisione 5 marzo 2003, n. 650/2003, GUCE L 181/03, aiuti all'internazionalizzazione delle imprese siciliane, punto 26, la Commissione ha precisato che il criterio della selettività era soddisfatto in quanto le agevolazioni in questione riguardavano *“unicamente le piccole e medie imprese operanti nella Regione siciliana, che quindi risultano avvantaggiate, dal momento che gli aiuti non sono accordati alle imprese situate al di fuori di detta zona, né alle imprese all'interno di detta zona che non siano piccole o medie imprese, consorzi o società consortili.”*

Anche i benefici fiscali concessi alle imprese di determinate aree all'interno di uno Stato membro sono considerati rilevanti ai fini degli artt. 107 e 108 TFUE (v. conclusioni dell'Avvocato Generale Saggio nelle cause riunite C-400,401,402/97; decisione 11.12.03 della Commissione sulle agevolazioni fiscali della regione autonoma portoghese di Açoeres, n. 2003/442/CE, GUCE L 150/03). Nello stesso senso la decisione negativa della Commissione n. 66/02 del 30 marzo 2004, in cui l'istituzione ha confermato che i benefici (fiscali) relativi solo a certe regioni degli Stati membri rilevano ai fini degli artt. 87 (107) e 88 (108) CE (TFUE). Esiste cioè una selettività regionale, qualora i benefici fiscali siano adottati da un'autorità locale, e sebbene tali misure siano generali all'interno di una certa regione. Non si sottrae all'applicazione dei detti articoli un sistema di aiuti che appaia generale ma che in realtà garantisce benefici a particolari imprese o settori economici.

Relativamente alle citate agevolazioni fiscali a favore delle imprese della regione delle Azzorre, è molto significativa la sentenza 6 settembre 2006, causa C-88/03, Portogallo / Commissione. La Corte ha statuito che aiuti regionali di questa natura non sono selettivi se a) l'autorità regionale, dal punto di vista costituzionale, ha status politico e amministrativo distinto dal governo centrale, b) il governo centrale non può intervenire sul contenuto della misura, c) l'autorità locale deve pagare le conseguenze politiche e finanziarie della misura in questione, sicché i tagli fiscali non devono essere compensati dal governo centrale. Nel caso di specie il Portogallo non aveva soddisfatto queste condizioni, talché gli aiuti sono stati considerati rilevanti e non compatibili in quanto aiuti al funzionamento.

Nel filone della sentenza Azzorre, la Corte si è pronunciata in tema di agevolazioni fiscali concesse dai Paesi Baschi alle società con sede nei propri territori (sentenza 11 settembre 2008, cause riunite da C-428/06 a C-434/06). Secondo la Corte spetta al giudice nazionale stabilire se l'ente pubblico in questione possiede i requisiti di autonomia tali da escludere il carattere selettivo delle misure in esame. I giudici comunitari hanno ricordato che, affinché si possa parlare di autonomia istituzionale, l'ente pubblico deve possedere uno status politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale. In ordine all'autonomia procedurale, occorre che il provvedimento che prevede l'aiuto sia sottratto al potere di intervento del governo centrale. In ordine al criterio dell'autonomia economico-finanziaria, occorre che le conseguenze finanziarie della riduzione fiscale non siano compensate attraverso sussidi provenienti dal governo centrale o da altre regioni, anche in forme mimetizzate come contributi previdenziali o garanzie di servizi pubblici minimi. Spetta comunque al giudice nazionale verificare nei singoli casi esaminati se le condizioni indicate dalla Corte sono soddisfatte o meno.

Ancora nella stessa materia, il Tribunale comunitario ha annullato, il 18 dicembre 2008, con sentenza nelle cause riunite T-211/04 e T-215/04, la decisione della Commissione 30 marzo 2004, 2005/261/CE che aveva dichiarato incompatibili talune agevolazioni fiscali per le società con sede a Gibilterra. Dopo aver appurato che erano soddisfatti i requisiti relativi alla selettività geografica (autonomia istituzionale, procedurale, economica di Gibilterra), i giudici hanno esaminato la

Il risultato del carattere selettivo degli aiuti è che alcune imprese risultano avvantaggiate rispetto ad altre concorrenti che si trovano in una situazione fattuale e giuridica analoga⁷⁹. Invece, non costituiscono aiuti le misure generali applicate all'intero sistema economico (es. riduzione generale degli obblighi previdenziali), perché in tal caso manca il requisito della selettività e non vi sono imprese avvantaggiate rispetto alle concorrenti⁸⁰. Nella Comunicazione sulla nozione di aiuto

selettività materiale delle misure fiscali in esame. Secondo il Tribunale, la Commissione deve in primo luogo esaminare il regime normale del sistema fiscale vigente nell'area geografica identificata. In secondo luogo, la Commissione deve esaminare se la misura fiscale in questione deroga rispetto al regime normale, creando cioè delle differenze fra operatori economici che siano in condizioni di fatto e di diritto comparabili. In terzo luogo, anche a fronte di potenziali differenze, la Commissione deve verificare se queste integrano la fattispecie della selettività o meno. Infatti, tali differenze possono essere giustificate dalla natura e dallo schema generale del sistema fiscale in vigore. Nel caso di specie, il Tribunale ha ritenuto che la Commissione non avesse correttamente sviluppato l'esame della selettività della misura a favore delle società con sede a Gibilterra, per cui ha annullato in toto la decisione. Successivamente, la Corte di Giustizia, con Sentenza nella cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P ha annullato la sentenza del Tribunale e confermato la decisione della Commissione affermando che *“contrariamente al ragionamento del Tribunale, la qualificazione di un sistema fiscale come “selettivo” non dipende dal fatto che quest’ultimo sia concepito in maniera che le imprese siano assoggettate nel loro insieme agli stessi oneri fiscali, ma che talune di esse godano di deroghe che concedono un vantaggio selettivo. Un tale modo di comprendere il criterio di selettività presupporrebbe che un regime fiscale, per poter essere qualificato come selettivo, sia concepito secondo una determinata tecnica regolamentare, con la conseguenza che talune norme tributarie nazionali sfuggirebbero immediatamente al controllo in materia di aiuti di Stato per il solo fatto di rientrare in un’altra tecnica regolamentare, benché producano i medesimi effetti”*. Nel caso analizzato, la Corte ha ritenuto che la proposta di riforma tributaria era materialmente selettiva per il fatto di conferire vantaggi selettivi alle società offshore e non ha pertanto ritenuto necessario esaminare se la proposta di riforma era selettiva sul piano territoriale.

⁷⁹ I giudici comunitari hanno stabilito che una normativa fiscale di un'autorità regionale che ha previsto una tassa di scalo per gli aeromobili destinati al trasporto privato e per diporto, la quale colpisce solo le persone fisiche e giuridiche con domicilio fiscale al di fuori del territorio regionale, rappresenta una misura di aiuto per le imprese stabilite in quel territorio. Di fatto, la nozione di aiuto può ricoprire non soltanto delle prestazioni positive, come delle sovvenzioni, dei prestiti o delle assunzioni di partecipazioni al capitale delle imprese, ma anche degli interventi, che sotto forme diverse, alleviano dei carichi che normalmente gravano sul bilancio delle imprese, e che senza essere delle sovvenzioni in senso stretto, hanno la stessa natura ed effetti identici. Così, una legislazione fiscale, che escluda certe imprese dal pagamento di un'imposta, costituisce un aiuto di Stato, sebbene non comporti un trasferimento di risorse pubbliche ma semplicemente la rinuncia a determinate entrate fiscali. Relativamente alla selettività, una misura fiscale di questo tipo, adottata da un ente sub-statale autonomo rispetto allo Stato centrale, è opportuno valutare, se, con riferimento al suo obiettivo, tale misura fiscale offre a certe imprese un vantaggio rispetto ad altre che si trovino, all'interno dell'ordine giuridico dell'ente infrastatale, in una situazione fattuale e giuridica comparabile. Questo è il caso quando, con riguardo alla finalità della tassa in questione, tutte le persone fisiche e giuridiche utilizzatrici dei servizi di scalo nella regione in questione sono in una situazione oggettivamente comparabile, indipendentemente dal luogo dove sono stabilite ([sentenza su rinvio pregiudiziale 17 novembre 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri / Regione Sardegna, causa C-169/08, punti 56-57, 61, 63, 66](#)).

⁸⁰ Con decisione 26 gennaio 2011 su aiuto N 343/2010, Italia, la Commissione ha stabilito che l'agevolazione fiscale in questione costituiva una misura generale, non selettiva, e non costituiva un aiuto rilevante ai fini del Trattato. La misura consisteva in un differimento d'imposta a favore delle imprese che intendevano cooperare e costituire una rete. La rete, formalizzata in un contratto di rete, avrebbe consentito alle imprese di collaborare negli ambiti delle loro attività, di scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica, ovvero di esercitare in comune una o più attività rientranti nel loro settore. La Commissione ha esaminato la misura alla luce della Comunicazione del 1998 sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di

(punto 118), la Commissione precisa che né il numero elevato di imprese ammissibili (che possono persino comprendere tutte le imprese di un certo settore), né la diversità e la dimensione dei settori cui queste imprese appartengono, consentono di considerare una data misura statale come un provvedimento generale, se non possono beneficiarne tutti i settori economici. Una misura apparentemente generale, che però resta subordinata al potere discrezionale della pubblica amministrazione, ha carattere selettivo. Una misura invece non è selettiva qualora il regime che prevede la previa autorizzazione amministrativa sia basato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, tali da limitare quindi fortemente il potere discrezionale della pubblica amministrazione.

Nei casi dubbi, la selettività materiale va esaminata con un'analisi tripartita: 1) individuazione del sistema di riferimento (ad es le norme relative ad un tributo), 2) verifica se la misura in questione è una deroga rispetto al sistema di riferimento, 3) in assenza di deroga, non vi sarà selettività⁸¹.

In generale è importante che la selezione delle imprese non si traduca in una loro discriminazione: pertanto le condizioni per ottenere un aiuto non devono discriminare imprese di altri Stati membri che abbiano almeno una sede secondaria nell'area interessata dall'aiuto (v. *infra*, i paragrafi sulla trasparenza).

La Comunicazione sulla nozione di aiuto cit., (punti 156-184), si occupa anche delle relazioni tra selettività e misure prettamente fiscali.

tassazione diretta delle imprese. La Commissione ha escluso la condizione della selettività, dato che la misura non era settoriale, essendo destinata a tutte le imprese che operano in Italia, senza limiti di localizzazione. La misura non era limitata alle PMI, né a particolari forme di imprese, a certe funzioni o a certi tipi di produzione. L'amministrazione fiscale non avrebbe esercitato alcuna discrezionalità nella concessione del vantaggio fiscale: per beneficiare automaticamente della sospensione d'imposta, le imprese avrebbero dovuto semplicemente compilare un modulo standard accessibile on-line. Non erano previsti limiti di bilancio: in caso di partecipazione superiore al previsto, i vantaggi fiscali sarebbero stati ridotti proporzionalmente per tutti i beneficiari.

In un altro caso italiano, invece, i giudici comunitari hanno ritenuto che una misura fiscale di riduzione d'imposta limitata a delle società d'investimento, essendo mirata a dei soggetti ben definiti, a precise condizioni, a detrimento di altre imprese che offrivano forme alternative di investimento, favorisse certe strutture rispetto ad altre in una situazione giuridica e fattuale comparabile. Una tale misura, che non può essere considerata come una misura generale di politica fiscale o economica, ma come una misura in deroga al regime fiscale di diritto comune, ha dunque un carattere selettivo. D'altro canto, il solo fatto che il vantaggio possa andare a beneficio di qualsiasi struttura di investimento tale da soddisfare le condizioni previste, non garantisce che la misura abbia carattere generale, e non impedisce che la misura abbia carattere selettivo. Inoltre, i giudici hanno affermato che un aiuto può essere selettivo anche quando riguarda un intero settore economico (sentenza 4 marzo 2009, Associazione italiana del risparmio gestito e Fineco Asset Management / Commissione, causa T-445/05, punti 150, 152, 155-156).

⁸¹ Comunicazione sulla nozione di aiuto, punti 126 ss.

Selettività, soggetti veicolo e reali destinatari degli aiuti

Esaminando il profilo della selettività, ci si imbatte spessissimo nel delicato problema di identificare i reali beneficiari finali degli aiuti. Infatti, i contributi pubblici sono spesso erogati tramite dei soggetti che svolgono un ruolo preminente d'intermediari. E' il caso ad esempio delle associazioni di categoria o dei consorzi. E' importante individuare i reali destinatari delle agevolazioni, in quanto i soggetti "veicolo" altrimenti risulterebbero formalmente beneficiari di cifre molto alte e difficilmente compatibili col Trattato⁸².

Lo schema della concessione di aiuti attraverso un soggetto "veicolo" è già stato accettato dalla Commissione in numerose decisioni (v. ad es. decisione su aiuto n. 251/2002 del 9.09.02, misure per il concorso della copertura assicurativa dei rischi agricoli⁸³; decisione su aiuto n. 242/01 dell'11.10.01⁸⁴, aiuti della Provincia di Mantova per la promozione di prodotti agricoli)⁸⁵.

⁸² La Commissione ha chiarito espressamente la propria posizione in materia, nei consideranda dei regolamenti de minimis (ad eccezione del reg. n. 360/2012 sugli aiuti de minimis a imprese che forniscono SIEG). Ad es, il considerandum n. 19 del reg. 1407/13, statuisce che gli intermediari finanziari di aiuti non devono ricevere sussidi, e sono tenuti a trasferire integralmente qualsiasi vantaggio ai beneficiari finali. Se tali soggetti veicolo, invece, ricevono aiuti, rimangono sottoposti alla disciplina rilevante, ad es dovranno essi stessi rispettare il proprio massimale de minimis. Si ritiene comunque che non contrasti con la ratio prevista dai regolamenti de minimis sugli aiuti tramite intermediari, il fatto che i soggetti veicolo possano trattenere una minima parte delle somme ricevute e destinate a imprese beneficiarie finali, a fronte dei propri costi di gestione e amministrazione di dette somme, che devono essere dimostrabili. D'altra parte, secondo i giudici comunitari, tanto non si può ammettere che il solo fatto di creare istituzioni autonome incaricate della distribuzione di aiuti consenta di eludere le regole relative agli aiuti di Stato, quanto non si può tollerare che il solo fatto di creare un veicolo possa sottrarre quest'ultimo alle suddette regole. Si deve infatti esaminare se tale entità svolga un'attività economica e possa pertanto qualificarsi impresa e se abbia fruito di un trasferimento di risorse di Stato (sentenza del Tribunale 24 marzo 2011, cause riunite T-443/08 e T-455/08, Germania e altri / Commissione, punto 130).

⁸³ Vi si legge: "*Le cooperative/consorzi possono stipulare polizze assicurative per conto degli agricoltori e possono ricevere l'aiuto da distribuire successivamente ai loro membri. In nessun caso saranno ammissibili, a titolo dell'aiuto in esame, spese connesse a perdite di fatturato delle cooperative/consorzi o ad eventuali perdite[...] non direttamente subite dai produttori*".

⁸⁴ Vi si legge: "*L'aiuto può essere assegnato ai comuni, camera di commercio, associazioni pro loco, associazioni professionali, associazioni di produttori, consorzi di controllo, organizzazioni che lavorano nel settore agricolo, organizzazioni private senza scopo lucrativo il cui compito principale è la promozione di prodotti agricoli, cooperative e consorzi ed altri organismi pubblici. [...] L'aiuto è gestito da intermediari pubblici/privati, ma, anche se tale aiuto transita tramite intermediari, avvantaggerà in ogni caso le imprese agricole della Provincia, che otterranno in tal modo benefici economici che non avrebbero diversamente conseguito nel corso della loro normale attività*".

⁸⁵ Oltre ai casi sopra citati, si evidenzia anche la decisione n. 447/00 del 23.05.01, con la quale la Commissione ha autorizzato un regime di aiuti erogati dallo Stato francese per finanziare il cosiddetto prestito di onore in favore dell'imprenditoria giovanile, autorizzando l'erogazione degli aiuti tramite organismi sia pubblici che privati di gestione dei fondi. In tale occasione la Commissione ha inoltre prescritto che gli enti di gestione dovessero mantenere contabilità separate e che non potessero ottenere alcun vantaggio dalla gestione dei fondi pubblici ricevuti.

Nella decisione n. 274/2001, la Commissione ha autorizzato taluni aiuti alle unioni nazionali tra associazioni di produttori agricoli. In questa decisione la Commissione ha sostanzialmente considerato le unioni e gli agricoltori associati come se si trattasse di un unico beneficiario. Si legge, (pag. 3), in tema di selettività: *“L’aiuto previsto rientra nell’ambito dell’art. 87 (1) (107 TFUE) del trattato CE, nella misura in cui concede a tali unioni nazionali tra le associazioni di produttori benefici economici che altrimenti non avrebbero ricevuto nel corso normale dei loro affari e, di conseguenza, migliora la loro posizione concorrenziale nei confronti di altri agricoltori che non ricevono lo stesso tipo di aiuti”* (sottolineatura aggiunta).

Gli aiuti alle Unioni di associazioni sono dunque aiuti agli agricoltori, posto che la dinamica concorrenziale riguarda questi ultimi e non le loro associazioni⁸⁶.

Risulta quindi pacifico che gli enti pubblici possano delegare l'erogazione dei contributi ad imprese terze, quali ad esempio i consorzi fidi, salvo poi poter identificare chiaramente i beneficiari finali.

Si ricorda che i soggetti veicolo possono trattenere una parte delle somme ricevute e destinate ad imprese beneficiarie finali, a fronte dei propri costi di gestione e amministrazione di dette somme. La percentuale trattenuta dall’ente veicolo può variare a seconda dei costi effettivamente sostenuti, che devono essere debitamente dimostrabili⁸⁷. Come menzionato più sopra in nota, nei regolamenti de minimis (v. ad es il considerandum n. 19 del reg. 1407/13), la Commissione ha stabilito che gli

⁸⁶ Su questo punto è interessante anche la decisione del 20.10.2000 su aiuto n. 76/00 ad agricoltori della Provincia di Bolzano. A proposito di un aiuto ad un’associazione di agricoltori, la Commissione ha precisato: *“Per quanto riguarda i beneficiari, la Commissione può ritenere che gli aiuti vadano a beneficio dell’insieme degli allevatori della provincia [...] poiché l’associazione citata nella descrizione raggruppa questi ultimi e non riceve alcun aiuto per il proprio funzionamento (nella lettera del 14 luglio 2000 le autorità italiane hanno dichiarato che gli stipendi e gli oneri sociali per personale dell’Associazione provinciale addetti ai controlli sarebbero stati inclusi tra le spese ammissibili soltanto per la quota corrispondente alle ore di lavoro da essi effettivamente dedicate all’esecuzione dei controlli).”* Parimenti interessante è la decisione del 7.12.07 su aiuto n. N 837/2006, ad associazioni di categoria abruzzesi nel settore della pesca. Si trattava di un contributo finanziario regionale mirato a dare impulso alla modernizzazione del comparto pesca e acquacoltura. La Commissione ha precisato che *“i beneficiari dell’aiuto sono associazioni di categoria e non imprese individuali. Tuttavia, l’elemento di aiuto contenuto nelle diverse azioni potrebbe in definitiva comportare un vantaggio economico per le imprese del settore della pesca e dell’acquacoltura nella regione.”*

⁸⁷ Nella decisione su aiuto N 4505/2010 la Commissione ha autorizzato costi amministrativi pari allo 0,6% dell’importo garantito dai confidi (v infra la sezione su aiuti e confidi). Nel progetto (abbandonato) di Comunicazione della Commissione sugli aiuti con effetti limitati sugli scambi intracomunitari, al punto 28, si affermava che nel caso in cui gli aiuti debbano essere pagati al beneficiario attraverso degli intermediari, la Commissione si sarebbe assicurata presso lo Stato membro che l’aiuto andasse effettivamente a vantaggio dei beneficiari previsti, *“una volta dedotte spese amministrative ragionevoli.”*

intermediari finanziari di aiuti non devono ricevere sussidi, e che sono tenuti a trasferire integralmente qualsiasi vantaggio ai beneficiari finali. Se tali soggetti veicolo, invece, ricevono aiuti, rimangono sottoposti alla disciplina rilevante, ad es dovranno essi stessi rispettare il proprio massimale de minimis. Riteniamo peraltro che i soggetti veicolo, se svolgono un servizio di intermediazione, possano essere remunerati con una frazione dell'aiuto, a fronte di spese ragionevoli e dimostrabili. Tale remunerazione non avrà natura di sussidio; dovrebbe quindi ragionevolmente sottrarsi alle disposizioni qui in esame.

Si allega un esempio di modulo predisposto da una Camera (**ALL. 2**), che potrà essere fatto firmare al soggetto veicolo, nel momento della domanda di contributo: l'esempio riguarda il caso in cui gli aiuti sono concessi ai beneficiari finali sulla base del regolamento de minimis generale ma, ovviamente, potrà essere adattato alle specifiche esigenze del caso.

L'incidenza sugli scambi intra-UE e sulla concorrenza

Infine, la rilevanza dell'aiuto ai fini dell'applicabilità dell'art. 107 TFUE è legata alla sua (IV) incidenza sugli scambi tra gli Stati membri. Tale situazione si verifica quando il beneficiario dell'aiuto esercita un'attività economica operando su un mercato in cui esistono scambi commerciali fra Stati membri⁸⁸. Quindi per l'art. 107

⁸⁸ Ad esempio, aiuti ai taxisti non sono ritenuti rilevanti ai fini del trattato. Nella decisione su aiuto n. 733/2000, Liguria, Interventi regionali per la riqualificazione del servizio di trasporto pubblico di taxi, la Commissione ha affermato che i contributi in questione non avevano natura di aiuti, tenuto conto della natura locale dei mercati dei servizi di taxi e delle condizioni di accesso a tali mercati. La Commissione ha precisato che i servizi di taxi forniscono un servizio complementare ai trasporti pubblici locali. I trasporti pubblici effettuati con autovetture non superano di solito le frontiere intracomunitarie e spesso neanche quelle intraregionali. E anche se ciò avvenisse l'aiuto non inciderebbe comunque sugli scambi intracomunitari. Inoltre la Commissione ha rilevato che la prestazione dei servizi di taxi è subordinata dalla legge italiana all'ottenimento di un'autorizzazione amministrativa (licenza) rilasciata dalle autorità municipali a cittadini italiani e comunitari senza alcuna discriminazione, nonché a cittadini di paesi terzi che garantiscano la reciprocità di trattamento. Nella decisione n. 630/2003, del 18 febbraio 2004, aiuti a musei della Sardegna, la Commissione ha ritenuto che le agevolazioni in questione non rivestissero la natura di aiuti, posto che non producevano un'incidenza sugli scambi intracomunitari. La Commissione precisava che *“ad eccezione di pochi grandi musei di fama internazionale, i cittadini non attraversano le frontiere principalmente per visitarli. La Commissione, in generale, ha ritenuto che i progetti di portata limitata dei musei di interesse locale non incidono sugli scambi intracomunitari. Pertanto, tenuto conto della natura locale delle attività che saranno finanziate dal regime notificato, della loro portata limitata e del modesto ammontare dell'aiuto finanziario, la misura in esame non sembra avere alcuna incidenza sul commercio intracomunitario.”*

Nella decisione su aiuto n. 192/97 del 21 settembre 2005, GUUE 28.12.06, è interessante quanto specificato dalla Commissione al punto 116 sulle microimprese: *“Per quanto riguarda le microimprese, l'art. 87, par. 1 del trattato non si applica nella misura in cui siano interessate soltanto imprese che esercitano attività [...] non [...] in grado di esercitare alcuna influenza sugli scambi intracomunitari alla luce delle loro stesse caratteristiche, dimensioni e collocazione, oltretutto della mancanza di interesse ad accedere al loro mercato da parte delle imprese degli altri Stati membri.*

il concetto di incidenza è neutro: gli aiuti sono rilevanti non in quanto compromettono gli scambi intracomunitari, ma semplicemente perché li modificano. Non vi è pertanto incompatibilità con il mercato comune quando l'aiuto si riferisce a produzioni che non hanno riscontro in altri Paesi, rimanendo esclusa la possibilità stessa della concorrenza⁸⁹. Non basta invece ad escludere l'incompatibilità, il fatto

Tali imprese sono costituite nel caso di specie da alcune attività ben precise, che impiegano non più di due persone, nel settore dell'artigianato (segnatamente mestieri tradizionali tipici in via d'estinzione, quali arrotino, bottaio, cardatore e filatore di lana, candelaio o ceraio, cestaio, maniscalco e così di seguito) e del commercio (in particolare attività di vendita al dettaglio di prodotti d'uso quotidiano, soprattutto generi alimentari, situate in comuni con non più di mille abitanti, non ubicati in centri commerciali e in ogni caso al di fuori delle zone più sviluppate dal punto di vista turistico) tassativamente enumerati, sia per quanto riguarda l'artigianato che il commercio, nei nuovi criteri di applicazione del regime."

E' altresì interessante la decisione della Commissione 21 ottobre 2008 su aiuto n. 4/2008, investimento del comune di Rotterdam (Olanda) nel complesso culturale e sportivo di Ahoy. L'infrastruttura è di proprietà comunale, e viene adibita a manifestazioni come mostre, congressi, fiere, concerti, eventi sportivi e sociali. Nel 2006 il Comune ha privatizzato la gestione del complesso che è stata affidata ad una società ad hoc. Il Comune ha investito somme significative per la ristrutturazione e lo sviluppo del complesso; la Commissione ha escluso la presenza di aiuti rilevanti ai fini del trattato, in assenza di un vantaggio per la società di gestione.

L'atteggiamento di fondo delle istituzioni comunitarie è però molto conservatore: nella causa Hotel Cipriani e altri / Commissione, cause riunite T-254/00, T-270/00, T-277/00, punti 247-248, (aiuti alle imprese di Venezia e Chioggia), i giudici comunitari hanno precisato che l'ammontare relativamente contenuto di un aiuto o le piccole dimensioni dell'impresa beneficiaria di per sé non escludono l'incidenza dell'aiuto. Se esiste forte concorrenza, anche un piccolo aiuto può incidere sul commercio. Se in un settore sono presenti molte imprese, un aiuto potenzialmente disponibile per tutte queste imprese o per una gran parte di esse, può avere effetti sul commercio intracomunitario, sebbene i singoli ammontari siano ridotti. Il fatto che delle imprese siano attive esclusivamente a livello locale non esclude automaticamente che l'aiuto possa incidere sul commercio, segnatamente perché si ostacolano le importazioni nello Stato che concede l'aiuto a proprie imprese attive localmente.

⁸⁹ Con decisione 20 dicembre 2006 su aiuto n. N 497/06, la Commissione ha dichiarato che la misura notificata non costituiva aiuto rilevante in quanto non era soddisfatta la condizione dell'incidenza sul commercio intracomunitario. Si trattava di un aiuto di poco superiore ai 200.000 euro, a favore di un'impresa attiva in vari settori, dalla produzione di ceramiche alla ristorazione, la quale aveva vinto l'appalto per la gestione del teatro comunale, con l'obbligo di organizzare una serie di attività culturali. Al contempo la beneficiaria avrebbe potuto sfruttare gli spazi comunali anche per svolgere attività commerciali, come balli e vendite. La Commissione ha ritenuto che l'aiuto non avesse incidenza, in quanto il teatro non poteva svolgere programmi fuori dalla città, non vi era domanda dall'estero per quanto i confini più vicini fossero a non più di 60 km, l'importanza degli eventi culturali era solo locale, le rappresentazioni teatrali erano solo in lingua ceca, come centro culturale non aveva nessuna caratteristica tale da renderlo un unicum. La Commissione ha peraltro sottolineato l'importanza che la beneficiaria tenesse conti separati rispetto alle altre attività di natura commerciale, che non dovevano beneficiare degli aiuti in questione.

Esistono varie decisioni della Commissione anche in materia di aiuti agli impianti di risalita per lo sci, interessanti per il requisito dell'incidenza sul commercio intracomunitario. La Commissione è giunta alla conclusione che il requisito dell'incidenza sul commercio intracomunitario non è soddisfatto se gli impianti sono solo di interesse locale, e cioè se sono realizzati nelle stazioni con un numero di impianti inferiore o uguale a tre, per complessiva lunghezza non superiore a 3 km, o a quelle con un numero di letti alberghieri superiore al 15% del numero totale di pass venduti (cfr. inter alia la decisione su aiuto n. N 731/2007, del 27.02.08, aiuti a favore delle aree sciabili d'interesse locale del Veneto).

In un'altra decisione della Commissione, è stato ritenuto che una sovvenzione annua per la costruzione ed il funzionamento di una piscina pubblica nella località tedesca di Dorsten, utilizzata soltanto dalla popolazione locale, non poteva influire sugli scambi fra Stati membri (decisione 21 dicembre 2000, aiuto n. N 258/2000).

che il beneficiario operi soltanto nel mercato interno⁹⁰, perché, anche in tale ipotesi, l'aiuto può avere l'effetto di ostacolare la concorrenza di prodotti importati da altri Paesi⁹¹. Gli aiuti per svolgere attività al di fuori del territorio UE possono comunque rientrare nell'ambito dell'art. 107 TFUE⁹². Va inoltre ricordato che la Commissione

⁹⁰ Non è rilevante se i mercati interessati siano locali, regionali, nazionali o a livello di Unione. L'elemento decisivo non è la definizione sul piano sostanziale e geografico dei mercati rilevanti quanto piuttosto il potenziale effetto negativo sugli scambi all'interno dell'Unione. L'entità relativamente esigua di un aiuto o le dimensioni relativamente modeste dell'impresa beneficiaria non escludono a priori l'eventualità che vengano influenzati gli scambi all'interno dell'Unione. L'esiguità dell'aiuto o le modeste dimensioni delle imprese beneficiarie non escludono la presenza dell'aiuto (decisione 19 dicembre 2012, aiuto SA.20829, regime fiscale italiano dell'ICI, punto 133).

Secondo i giudici UE, non esiste una soglia o una percentuale al di sotto della quale si può considerare che gli scambi fra Stati membri non siano toccati (sentenza [9 settembre 2009, causa T-369/06, Holland Malt / Commissione, punti 37, 47-48, 50](#)).

⁹¹ I prodotti e i servizi importati in uno Stato membro devono essere esonerati da qualsiasi prelievo parafiscale destinato a finanziare un regime di aiuti di cui beneficiano soltanto imprese dello Stato membro che applica il prelievo (cfr. decisione della Commissione su aiuti C 4/2009, Francia, modifica di un regime di aiuti al settore radiofonico, 11 febbraio 2009).

⁹² Con decisione 21 febbraio 2007 su aiuto n. C 36/04 (GUUE L 156 del 16.6.07), la Commissione ha dichiarato incompatibile un aiuto fiscale concesso ad un'impresa portoghese nell'ambito di un regime di aiuti all'internazionalizzazione, finalizzato alla creazione in Brasile di un'impresa controllata, con l'obiettivo di trarre vantaggio dai costi più bassi della materia prima e della manodopera. La Commissione ha valutato la misura in questione genericamente ai sensi dell'art. 107, 3, c), dato che non poteva dichiarare la compatibilità dell'aiuto nel quadro di alcun orientamento o disciplina in vigore. La Commissione ha quindi dovuto verificare se l'aiuto avrebbe contribuito allo sviluppo dello spago "sisal" nell'UE senza incidere negativamente sulle condizioni degli scambi tra gli Stati membri. Come di prassi, è stata esaminata una serie di criteri individuati in casi simili: se l'aiuto conteneva elementi dissimulati di aiuto alle esportazioni; eventuali effetti sull'occupazione, sia nel paese di origine sia in quello di destinazione; rischio di trasferimento delle attività; conseguenza della misura per la regione in cui si trova il beneficiario; necessità dell'aiuto, in particolare intensità di aiuto prevista, in considerazione della competitività internazionale dell'industria comunitaria e/o dei rischi connessi ai progetti di investimento in determinati paesi terzi. La Commissione ha notato che un'impresa concorrente della beneficiaria aveva già impiantato un'unità di produzione in Brasile senza ricevere alcun aiuto: questo ha dimostrato alla Commissione che non vi era prova di disfunzioni di carattere generale sul mercato collegate a questo tipo di progetto tali da impedire alla beneficiaria di investire in Brasile senza aiuti. La beneficiaria non è poi riuscita a dimostrare di non poter ottenere finanziamenti dalle banche commerciali, per cui i rischi dell'investimento non sono apparsi così elevati, e l'aiuto non è parso necessario. La Commissione ha altresì notato che la beneficiaria aveva una quota del 17% del mercato comunitario, e quindi l'aiuto poteva incidere in modo significativo sulla concorrenza intracomunitaria favorendo il beneficiario a scapito dei suoi concorrenti, senza quindi migliorare la competitività dell'industria europea in questione. In conclusione, la Commissione ha stabilito che l'aiuto non risultava necessario per realizzare l'investimento in questione e che rischiava di falsare in modo significativo la concorrenza nel mercato UE: pertanto non poteva godere della deroga ex art. 107, 3, c), perché non contribuiva allo sviluppo di talune attività senza alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

In generale, la Commissione si preoccupa di due aspetti legati ad aiuti agli investimenti diretti all'estero: esiste un'agevolazione a favore di certe imprese comunitarie che si rafforzano rispetto ad altri loro concorrenti comunitari, sebbene gli aiuti mirino alla produzione all'estero di beni e servizi; le merci prodotte all'estero possono peraltro essere poi importate nell'UE, andando a competere con prodotti UE non beneficiati da sussidi. La posizione della Commissione è di massima sfavorevole ad aiuti ad investimenti all'estero di grandi imprese, posto che in tali casi è difficile dimostrare che l'aiuto sia necessario a facilitare lo sviluppo di certe attività economiche senza influenzare negativamente le condizioni del commercio intracomunitario ai sensi dell'art. 107, 3, c). Viceversa la Commissione ha un atteggiamento favorevole in caso di aiuti di questo tipo alle PMI.

Il 24 marzo 2010, in ordine all'aiuto n. C 4/2003 (ex NN 102/2002), la Commissione ha adottato una nuova decisione relativa a taluni aiuti italiani all'esportazione a favore della società WAM spa, dopo che la decisione precedente era stata annullata dai giudici dell'Unione. La Commissione ha analizzato dei finanziamenti a tasso agevolato concessi ai sensi della legge n. 394/81 da enti quali il

non è tenuta a dimostrare l'effetto reale sugli scambi intracomunitari nel caso di un regime non notificato, in quanto, decidendo diversamente, verrebbero favoriti gli Stati membri che versano aiuti in violazione dell'obbligo di notificazione a danno di quelli che notificano il progetto di aiuti⁹³.

Mediocredito Centrale spa e la Simest spa per conto dello Stato italiano allo scopo di promuovere le attività economiche sulla base di orientamenti formulati dallo Stato. La Commissione ha sottolineato come il mercato dei prodotti realizzati da WAM (filtri depolveratori) era mondiale, e che buona parte del fatturato di WAM derivava da vendite negli altri Stati UE ed anche extra UE. Grazie agli aiuti pubblici WAM ha rafforzato la propria posizione complessiva sul mercato rispetto alle imprese di altri Stati membri, concorrenti sia effettive sia potenziali. WAM si è inoltre avvantaggiata nell'effettiva esportazione dei propri prodotti verso i mercati esteri rispetto ai suoi concorrenti UE effettivi o potenziali, in quanto questi ultimi avrebbero dovuto finanziare con fondi propri i programmi di penetrazione sui mercati esteri. Grazie agli aiuti, WAM ha risparmiato risorse, il che le ha consentito di esportare fuori dall'UE prodotti fabbricati nell'UE ad un prezzo inferiore, o con la possibilità di realizzare un margine maggiore. Gli aiuti hanno sgravato WAM dall'onere delle spese legate alla penetrazione dei mercati esteri, consentendole di utilizzare le risorse così risparmiate per consolidare la propria posizione sul mercato UE per altri scopi. Inoltre, secondo la Commissione, una volta avvenuta l'esportazione verso detti mercati, i ricavi di tale attività potevano essere reinvestiti nell'UE, con un impatto nel mercato UE e un effetto distorsivo nei confronti dei concorrenti di WAM nell'UE. Siccome un aiuto concesso da uno Stato membro rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi all'interno dell'UE, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto. Posto che l'aiuto concesso dall'Italia a WAM ha rafforzato WAM rispetto ai suoi concorrenti UE sia effettivi che potenziali, detto aiuto ha inciso sugli scambi all'interno dell'UE. Inoltre, secondo la Commissione, l'entità relativamente esigua degli aiuti non esclude il fatto che questi possano aver inciso sugli scambi all'interno dell'UE e sulla concorrenza, in considerazione dell'intensa concorrenza sia effettiva che potenziale presente nel settore in cui WAM è attiva.

D'altra parte, i giudici comunitari, hanno stabilito che l'incompatibilità di un aiuto col mercato comune dev'essere constatata quando l'aiuto può avere un'incidenza sugli scambi intracomunitari e un effetto distorsivo della concorrenza. La circostanza che un settore economico sia stato riguardato da un processo di liberalizzazione, favorisce la possibile incidenza degli aiuti a livello UE. Inoltre, non è strettamente necessario che l'impresa beneficiaria partecipi essa stessa agli scambi intracomunitari. A fronte dell'aiuto ad un'impresa che opera nel mercato interno, le chances di penetrazione del mercato dello Stato in questione sono ridotte. Un rafforzamento di un'impresa che, fino a quel momento, non esportava a livello UE, può porla in una condizione che le permette di entrare nel mercato di altri Stati membri. Devono essere quindi proibite delle agevolazioni fiscali a favore di talune imprese attive nel mercato nazionale rispetto ad altre imprese attive negli scambi intracomunitari, segnatamente nel contesto di un importante processo di liberalizzazione a livello UE nel settore dei servizi finanziari tale da aumentare la concorrenza già derivante dal principio di libera circolazione dei capitali prevista dal trattato ([sentenza 15 dicembre 2005, Italia / Commissione, causa C-66/02, punti 110-111, 114-119](#)). In altra sentenza, i giudici hanno stabilito che quando uno Stato membro concede degli aiuti a imprese attive nel settore dei servizi e della distribuzione, non è necessario che le imprese beneficiarie operino esse stesse al di fuori dello Stato membro perché gli aiuti possano incidere sul commercio intracomunitario, tanto più se si tratta di imprese che si trovano vicine alla frontiera fra due Stati membri ([sentenza 7 marzo 2002, Italia / Commissione, causa C-310/99, punti 84-86](#)).

⁹³ Decisione della Commissione del 25 novembre 1999, GUCE L 150 del 23.6.00, Aiuti alle imprese di Venezia e Chioggia, punto 58. Per quanto riguarda la giurisprudenza, i giudici hanno costantemente statuito che uno Stato membro che ha concesso aiuto senza sottostare all'obbligo di notifica, in via di principio non può invocare il legittimo affidamento dei beneficiari per sottrarsi all'obbligo di adottare le misure necessarie ad eseguire una decisione della Commissione contenente un ordine di recupero dell'aiuto. Ammettere una tale possibilità, implicherebbe di fatto il privare di efficacia gli articoli 107 e 108 del Trattato, nella misura in cui le autorità nazionali potrebbero così usare il proprio comportamento illegale per eludere l'efficacia delle decisioni della Commissione basate su tali disposizioni ([sentenza 9 giugno 2011, cause congiunte C-465/09 P e C-470/09 P, Territorio Histórico de Vizcaya – Diputación Foral de Vizcaya e altri / Commissione europea e altri, punto 150](#)).

Ad aprile 2015, la Commissione ha peraltro adottato una serie di decisioni⁹⁴ attraverso le quali ha chiaramente dimostrato di voler applicare il concetto di incidenza sugli scambi intra-UE in modo meno restrittivo e più realistico, in linea con la cd “SAM”. Se non si può parlare di un cambiamento di rotta, si può senz’altro parlare di una posizione innovativa della Commissione, rispetto al passato. In queste decisioni, la Commissione ha precisato di non essere tenuta a sviluppare un’analisi economica dei mercati rilevanti, delle quote di mercato delle imprese beneficiarie e delle imprese concorrenti, ovvero dei flussi commerciali fra Stati membri. Resta fermo che, se si tratta di misure non notificate, la Commissione non è obbligata a valutare l’effetto distorsivo dell’aiuto e la sua incidenza sul commercio intra-UE, e può limitarsi a identificare il mercato influenzato dall’aiuto e le modalità di incidenza, sulla base dei prevedibili effetti dell’aiuto. Tali effetti però non possono essere solo ipotetici, e la Commissione deve spiegare perché la misura distorce o minaccia di distorcere la concorrenza, con particolare riguardo all’eventuale portata locale dell’aiuto. La Commissione quindi non può considerare rilevanti degli aiuti che, sebbene alterino il gioco della concorrenza, lo fanno soltanto a livello locale. E’ il caso ad esempio di servizi sanitari pubblici non specialistici che possono competere soltanto con cliniche private della stessa zona. La Commissione poi enfatizza lo scarso ammontare degli aiuti, qualora gli stessi siano inferiori alle soglie *de minimis* generale (€ 200.000) e SIEG (€ 500.000); e anche questa posizione pare innovativa.

Nella citata Comunicazione sulla nozione di aiuto (punto 197), a fini di chiarezza, la Commissione elenca una serie di casi in cui non è presente l’elemento dell’incidenza, e segnatamente: 1) strutture sportive e ricreative con indotto e clientela solo locali; 2) manifestazioni ed eventi culturali di portata solo locale che non richiamano visitatori da altri Stati membri; 3) strutture di assistenza sanitaria non particolarmente specializzate con pazienti locali; 4) centri conferenze minori; 5) piccoli aeroporti e

⁹⁴ Inter alia, la Commissione ha escluso la presenza di elementi di aiuto nei sussidi al centro di formazione scozzese Glenmore Lodge, per le attività di outdoor, destinate sia alla formazione di istruttori sia a quella di normali praticanti. In assenza di altri centri simili in Scozia, in assenza di investitori stranieri intenzionati a realizzare attività simili, e vista l’assenza di allievi non inglesi ai corsi, la Commissione ha ritenuto che l’effetto sul commercio intra-UE fosse nullo o comunque marginale (decisione 29 aprile 2015, aiuto SA.37963, UK). Sulla stessa linea le decisioni su aiuti SA.37432 (Repubblica Ceca) in materia di ospedali pubblici di piccole dimensioni; SA.37904 e SA.38035 (Germania) aiuti a cliniche mediche minori senza pazienti stranieri; SA.33149 (Germania) in materia di aiuti ad un centro di prima consulenza economica a PMI e persone fisiche di portata esclusivamente locale; SA.39403 (Olanda) su aiuti per la modernizzazione di un piccolo porto dedicato a barche da pesca sportiva; SA.38208 (UK) su agevolazioni fiscali a piccoli golf club amatoriali relativamente alle somme sborsate da non membri per giocare nei loro campi.

porti; 6) impianti di risalita in località poco attrezzate e con capacità turistiche limitate. La nuova posizione della Commissione in tema di incidenza sul commercio intra-UE, è stata confermata a settembre 2016 da cinque nuove decisioni in materia di media locali in lingua basca (SA44942) e valenciana (SA45512), di piccoli impianti sportivi tedeschi (SA43983), di un piccolo porto in Germania (SA44692), di un piccolo ospizio portoghese (SA38902).

Se le sopradescritte condizioni sono soddisfatte (imputabilità, trasferimento di risorse pubbliche, impresa, vantaggio, selettività, incidenza), significa che l'aiuto, almeno potenzialmente, distorce la concorrenza⁹⁵.

La Commissione intende far ricorso ad un approccio economico sempre più preciso, onde giungere ad una valutazione più corretta e trasparente delle distorsioni della concorrenza e degli scambi determinate dalle misure di aiuto, e di valutarne la reale efficacia a fronte di eventuali fallimenti di mercato⁹⁶.

Si ha fallimento del mercato quando il mercato non conduce ad un risultato efficiente sotto il profilo economico. L'efficienza fa riferimento alla massimizzazione del benessere in un dato mercato o nell'economia nel suo complesso.

IL PRINCIPIO GENERALE DI INCOMPATIBILITÀ DEGLI AIUTI

È agevole comprendere come gli aiuti pubblici possano comportare seri problemi di distorsione della concorrenza nel mercato interno. Essi infatti facilitano le esportazioni ed ostacolano invece le importazioni, generando effetti sostanzialmente protezionistici ed arrecando un serio pregiudizio agli scambi fra Stati membri.

In secondo luogo, gli aiuti rischiano di ostacolare le imprese più competitive e di alimentare un sostanziale assistenzialismo: essi infatti finiscono con il ritardare le ristrutturazioni necessarie a ridare competitività alle imprese, mantenendo

⁹⁵ Nella decisione 26 maggio 2014, aiuto SA.33186, Ungheria, la Commissione ha constatato la presenza di aiuti a favore dell'impresa ValDeal, che aveva ricevuto dei fondi pubblici per lo sviluppo e la fornitura di una serie di servizi di management che erano parzialmente in concorrenza coi servizi forniti da consulenti, brevettualisti, business angels e consulenti legali. Pertanto la misura poteva alterare il gioco della concorrenza conferendo un vantaggio competitivo a ValDeal.

⁹⁶ Per la concessione di un aiuto non è tuttavia sufficiente che esso sia diretto alla correzione di un fallimento. Si deve infatti verificare se il fallimento non possa essere corretto con l'adozione di misure meno restrittive, valutare se l'aiuto sia effettivamente idoneo a rimuovere il fallimento, e assicurare che le modalità di attuazione dello stesso non alterino la concorrenza e gli scambi in misura contraria al comune interesse.

artificiosamente posti di lavoro destinati comunque a scomparire. Aiutare un'impresa decotta senza seri piani di ristrutturazione mette a rischio altre imprese concorrenti e quindi altri posti di lavoro. Infine, nei confronti dei consumatori, la mancanza di una seria politica di controllo degli aiuti ostacola un alleggerimento della pressione fiscale.

Tutti questi effetti “negativi” spiegano il principio dell'incompatibilità con il mercato comune degli aiuti di Stato, principio sancito espressamente nel citato art. 107 TFUE⁹⁷, e, conseguentemente, gli obblighi di notifica preventiva posti a carico degli Stati membri dall'art. 108 TFUE (v. *infra*). Si anticipa che, in materia di aiuti di Stato, esiste un controllo unico, spettante alla Commissione. Di fatto soltanto un'autorità indipendente è in grado di valutare i danni causati al funzionamento del mercato comune dagli aiuti pubblici degli Stati membri e di operare al fine di canalizzare l'intervento pubblico verso obiettivi di politica industriale in sintonia con gli interessi comunitari.

In ogni caso, le misure che prevedono la concessione di aiuti non devono violare i principi di diritto UE, indipendentemente dal fatto che formalmente rispettino le discipline specifiche in tema di aiuti⁹⁸.

Da sottolineare che i regolamenti di esenzione dagli obblighi di notifica (vedi *infra*, inter alia i regg. “*agricoltura*”, “*pesca*”, “*SIEG*” e il “*Regolamento Generale di Esenzione per Categoria*”), direttamente applicabili, creano il potere-dovere degli enti erogatori di verificare la compatibilità degli aiuti coi regolamenti stessi.

⁹⁷ Dal punto di vista del diritto nazionale, la violazione delle norme comunitarie in tema di aiuti può integrare una violazione dell'art. 2598 c.c. in tema di concorrenza sleale: “*la disponibilità di aiuti, infatti, consente all'impresa beneficiaria di adottare politiche di prezzo altrimenti insostenibili, svincolandola dal limite del rapporto tra costi e ricavi rispetto alla merce o al servizio offerto. Tale considerazione si lega, naturalmente, alle elaborazioni giurisprudenziali in materia di vendite sottocosto, ormai da tempo ritenute suscettibili di essere sanzionate ai sensi dell'art. 2598 n. 3 c.c.*” (L. Arnaudo, Note a sentenza della Cassazione n. 5087/00, Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario – 2000).

⁹⁸ Si veda *inter alia* la sentenza [15 aprile 2008, in causa C-390/06, Nuova Agricast, punto 51](#), in cui i giudici comunitari hanno sancito che un aiuto che, per talune sue modalità, violi i principi generali del diritto UE, come il principio di parità di trattamento, non potrebbe venir dichiarato compatibile col mercato comune dalla Commissione.

I giudici UE hanno altresì sancito che un regime di aiuti debba essere considerato una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'esportazione vietata, qualora esso comporti un incentivo finanziario ai produttori stabilito in uno Stato membro a vendere i propri prodotti alle industrie di trasformazione locali, sentenza 19 settembre 2002, causa C-113/00, Spagna / Commissione, punto 77.

LE DEROGHE AL PRINCIPIO DI INCOMPATIBILITÀ DEGLI AIUTI

Posto però che l'UE si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale (art. 3 TFUE), in alcuni casi, la realizzazione di questo compito potrà avvenire soltanto attraverso un intervento della pubblica autorità. Ecco perché l'art. 107 TFUE, dopo aver stabilito il principio generale dell'incompatibilità degli aiuti, prevede una serie di **deroghe** relative ad aiuti di Stato ritenuti compatibili con il mercato comune.

Alcune deroghe operano *de iure*, nel senso che taluni aiuti sono (e non possono che essere) sempre compatibili col mercato comune: se la Commissione verifica che l'aiuto ricade in una delle categorie di deroga *de iure*, la concessione dell'esenzione è automatica, non avendo la Commissione alcun potere discrezionale di autorizzazione. Si tratta degli aiuti di carattere sociale concessi ai consumatori⁹⁹ e

⁹⁹ Si vedano ad esempio gli aiuti concessi a talune categorie di passeggeri residenti in Corsica, al fine di abbattere i costi dei loro biglietti aerei controbilanciando lo svantaggio permanente risultante dai costi di trasporto elevati dovuti all'insularità della Corsica (v. dec. della Commissione su aiuto n. 638/00, GUCE C 65 del 13.3.04 - l'ammontare della compensazione finanziaria era di 300 franchi per passeggero).

Un altro esempio di aiuti a carattere sociale lo si ritrova in una decisione del marzo 2007, con cui la Commissione ha autorizzato un regime di aiuti svedesi a favore di costruttori di case di riposo per anziani. Questo segmento del mercato immobiliare era ignorato dai privati, posto che questa tipologia di edifici deve avere caratteristiche molto particolari. I finanziamenti pubblici sono stati previsti pari al 10% dei costi di costruzione. La Commissione ha riconosciuto il valore sociale dell'iniziativa, e ha verificato l'esistenza di minimi effetti distorsivi sulla concorrenza, anche per il carattere eminentemente locale delle attività. Sono poi stati imposti precisi vincoli all'uso degli edifici al fine di garantire il beneficio per gli anziani e ostacolarne una destinazione commerciale. Gli edifici e i servizi a favore degli anziani sono gestiti da operatori privati incaricati dal Comune.

Interessante è anche la decisione 24 gennaio 2007 su aiuto n. N 270/06, par. 73, che ha autorizzato aiuti ai consumatori italiani per l'acquisto di decoder digitali, che dovrebbe favorire la diffusione fra tutti i cittadini della tecnologia digitale destinata a sostituire quella analogica. Dato che il passaggio al digitale comporta determinati costi per i consumatori e richiede un cambiamento di abitudini, la Commissione vede di buon occhio il fatto che gli Stati membri accordino un aiuto a particolari gruppi sociali svantaggiati come gli anziani, le famiglie a basso reddito o le persone che abitano in regioni periferiche.

In un altro caso, in concomitanza con la crisi economica, nell'aprile 2009 la Commissione ha autorizzato un regime di aiuti inglesi a favore di proprietari di case ipotecate, onde evitare il rischio di forte crescita di espropriazioni forzate. A fronte di garanzie pubbliche per l'80% degli interessi differiti, il regime consentiva ai mutuatari beneficiati di posporre fino a due anni il rimborso del capitale e del 70% degli interessi.

In un'altra interessante decisione del gennaio 2009, la Commissione ha autorizzato un regime di aiuti danesi a certe categorie di passeggeri (bambini, studenti, pensionati) acquirenti di biglietti di bus per viaggi lunghi, con l'obiettivo di favorire il trasporto pubblico, favorire soggetti economicamente deboli e non sfavorire il trasporto via bus rispetto al trasporto via rotaia, che già beneficiava di queste agevolazioni. Lo sconto del 25% sui biglietti viene poi rimborsato alle compagnie di trasporto dallo Stato danese.

La Commissione, nell'ottobre 2010, ha approvato un regime francese di aiuti a giovani fra i 15 e i 25 anni, attraverso la creazione della cd *Carte Musique*, che consente di scaricare brani musicali da

degli aiuti disposti a fronte di calamità naturali¹⁰⁰ (v. sopra art. 107, n. 2, lettere *a* e *b*). Altre deroghe hanno invece carattere discrezionale, nel senso che gli aiuti possono considerarsi compatibili con il mercato comune in ipotesi espressamente previste (v. sopra, art. 107, n. 3, lettere da *a* ad *e*). Si tratta *inter alia* degli aiuti destinati a (*a*) favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso e la sottoccupazione sia grave, gli aiuti destinati a (*b*) promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo, (*c*) agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche¹⁰¹, (*d*) promuovere la cultura¹⁰² e la conservazione del patrimonio¹⁰³, sempreché questi aiuti

piattaforme web cui ci si deve iscrivere. La Carta contiene un credito di 50 euro per l'acquisto di musica, di cui 25 sono coperti con fondi pubblici, sicché i consumatori interessati spendono il 50% del costo della carta, e ne possono acquistare una all'anno per un biennio. L'obiettivo della misura notificata è quello di limitare lo scarico abusivo di musica da Internet, che tende a portare fuori mercato le piattaforme di distribuzione legale di musica. Agli operatori website è richiesto in particolare di ridurre il prezzo dei servizi e un contributo ai costi di promozione della carta, ed è imposto un tetto di 5 milioni di Euro in termini di aiuto indiretto per ciascun operatore (decisione 12.10.2010 su aiuto N 97/2010, Francia).

¹⁰⁰ V. infra l'apposita sezione di questo Manuale. Detti aiuti vanno comunque notificati. Se i danneggiati sono assicurati, gli aiuti non possono sommarsi al risarcimento assicurativo (cfr ad es. decisione n. 62/2000 del 17 ottobre 2000, Francia, Regime temporaneo di aiuti alle imprese vittime delle intemperie e della marea nera). Come risulta dalla decisione della Commissione 16 dicembre 2003, GUCE L 119 del 23.4.04, punto 133, in Italia questi aiuti sono concessi solo dopo l'emissione di un decreto del Ministero dell'Agricoltura che dichiara l'eccezionalità degli eventi atmosferici interessati, previa verifica dei dati predisposti dalle Regioni e trasmessi al Ministero. Tali relazioni, che sono redatte caso per caso a seguito dell'evento interessato, contengono gli elementi tecnici per la valutazione dell'eccezionalità dell'evento atmosferico (includere le rilevanti informazioni meteorologiche) e per la quantificazione dei conseguenti danni.

¹⁰¹ Per svolgere la valutazione ai sensi dell'art. 107(3)(c) del TFUE, la Commissione deve assicurarsi che l'aiuto persegua un obiettivo comunitario, che sia necessario per raggiungere tale obiettivo, che sia proporzionato a tale scopo, limitando il più possibile gli effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi fra Stati membri (Decisione della Commissione 26 settembre 2016, aiuto SA.37649, Francia, punto 112).

Con decisione su aiuto n. N 245/2009, Italia-Bolzano, la Commissione ha autorizzato un finanziamento di infrastrutture per la telefonia mobile in zone montuose della provincia di Bolzano, direttamente sulla base dell'art 107, 3, C. Senza aiuti pubblici alcune zone scarsamente popolate non presentano interesse per investimenti delle compagnie telefoniche. I beneficiari rilevanti sono stati identificati quindi negli operatori di telefonia mobile e in talune imprese commerciali della Provincia Autonoma.

¹⁰² Con la decisione 20 dicembre 2006 su aiuto n. N 497/06, la Commissione ha dichiarato che una misura a favore di un'impresa che gestiva il teatro comunale di una piccola città cieca non costituiva aiuto rilevante in quanto non era soddisfatta la condizione dell'incidenza sul commercio intracomunitario. In ogni caso la Commissione ha precisato che l'aiuto in questione sarebbe stato compatibile, in quanto la beneficiaria avrebbe svolto nella sede teatrale prevalentemente attività culturale, come concerti e rappresentazioni teatrali. Ai sensi dell'art. 151(4) [ora 167 (4) TFUE] la Comunità deve tener conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del trattato. Gli aiuti in esame non parevano condizionare gli scambi in misura contraria al comune interesse. L'incidenza sugli scambi non poteva che essere minima, l'importo si avvicinava alla nuova soglia de minimis, e l'aiuto spalmato sul numero di eventi avrebbe comportato una sovvenzione media di circa 5.000 euro, quindi non molto alta.

Nella decisione su aiuto N 340/07 del 18 luglio 2007, aiuti a piccole o medie persone giuridiche private e pubbliche, per attività relative al ballo, alla musica, al teatro e per attività audiovisive nei Paesi Baschi, la Commissione ha autorizzato gli aiuti segnatamente in quanto i beneficiari erano

L'esame della compatibilità di aiuti che non rientrano in orientamenti, regolamenti o discipline specifiche e settoriali, dev'essere svolto usando i criteri generali di deroga di cui all'art. 107, 3 TFUE. L'obiettivo è quello di verificare se detti aiuti sono necessari e proporzionati allo scopo indicato e non falsano la concorrenza in misura contraria al comune interesse¹⁰⁵.

occupate sono poco numerose rispetto al patrimonio artistico da preservare oppure eccessivo qualora fosse destinato ad un'impresa con numerosi dipendenti, ma con costi limitati connessi alla conservazione del patrimonio. Pertanto la deroga non può essere accordata trattandosi di un aiuto le cui modalità di applicazione non consentono di garantire che sia proporzionale alla finalità della deroga invocata. Quanto all'aspetto "cultura", la Commissione ritiene che [...] tale nozione non possa essere interpretata in senso lato. L'argomento addotto dal comitato, secondo cui la promozione delle attività economiche che costituiscono la rete vitale di Venezia contribuisce alla salvaguardia della città, dichiarata dall'Unesco patrimonio dell'umanità, resta troppo generico e vago rispetto alle finalità culturali contemplate dalla deroga in esame. [...] Infine, quanto al Consorzio Venezia Nuova che si occupa del servizio di salvaguardia di Venezia e della laguna, la Commissione osserva che questa società è stata espressamente costituita per la salvaguardia del patrimonio storico, artistico e archeologico della città di Venezia: la sua finalità statutaria è la realizzazione, in regime di concessione, degli interventi promossi dallo Stato in questo settore. La Commissione ritiene che gli aiuti concessi al Consorzio debbano essere considerati compatibili con il mercato comune in virtù della deroga di cui all'art. 87 (107 TFUE), par. 3, lettera d), del trattato. Infatti, nel caso di specie, il ruolo istituzionale del Consorzio è la salvaguardia e la conservazione del patrimonio di Venezia e gli aiuti accordati sotto forma di sgravi nella laguna hanno pertanto una finalità culturale."

Nell'aprile 2005, la Commissione ha autorizzato un aiuto per il restauro di un sito di interesse storico di Hala Ludowa, in Polonia. L'aiuto è stato concesso alla società di gestione del sito stesso, utilizzato anche per mostre. Il finanziamento andava a coprire una parte dei costi di restauro e di conservazione dell'edificio.

Nell'ottobre 2008 la Commissione ha autorizzato circa 500.000 euro di aiuti ad una società lettone, provenienti in parte da fondi norvegesi, per il restauro di alcuni edifici lignei in un quartiere storico di Riga, già inserito dall'Unesco fra i beni patrimonio dell'umanità. La società beneficiata ha dovuto impegnarsi a mantenere la proprietà degli immobili per almeno 10 anni dopo la fine dei lavori, onde evitare rivendite speculative, e si è impegnata a provvedere alla manutenzione degli immobili creando un fondo ad hoc.

A dicembre 2009 la Commissione ha autorizzato circa 400 milioni di euro di aiuti olandesi destinati al restauro e alla conservazione dei monumenti storici: il regime escludeva che i fondi pubblici potessero essere destinati a favore delle attività commerciali eventualmente svolte in questi edifici, essendo limitati esclusivamente alla conservazione degli immobili. La Commissione ha stabilito che, in questo tipo di sussidi, è probabile che non sia soddisfatta la condizione dell'incidenza sul commercio interno, tuttavia la Commissione ha precisato che in ogni caso tali aiuti rientrano nella deroga di cui all'art. 107, 3, d, essendo destinati alla protezione del patrimonio culturale nazionale senza alterare le condizioni degli scambi e della concorrenza nel mercato interno in contrasto con gli interessi comuni (decisione 15 dicembre 2012, aiuto n. N 606/2009, Olanda).

¹⁰⁵ Ad es, nella decisione su aiuto N 442/2007, Italia (Veneto), in tema di incentivi alle connessioni a banda larga, la Commissione ha verificato che gli incentivi non rientravano in nessuno degli orientamenti e delle discipline in vigore: "La Commissione ritiene pertanto che la valutazione della compatibilità della misura con il mercato comune debba basarsi direttamente sull'art. 87 (107 TFUE), par. 3, let c) del trattato CE. [...] Per essere compatibile ai sensi dell'art. 87, par. 3, let. c) un aiuto deve perseguire un obiettivo di comune interesse in modo necessario e proporzionato. In particolare, la misura viene valutata tenendo conto dei seguenti interrogativi: (1) la misura di aiuto è destinata ad un obiettivo ben definito di interesse comune (ossia l'aiuto proposto è destinato a rimediare ad un fallimento di mercato o risponde ad un altro obiettivo)?; (2) l'aiuto è destinato al conseguimento dell'obiettivo di interesse comune? E in particolare: (a) la misura di aiuto rappresenta uno strumento appropriato, ossia esistono altri strumenti più adatti?; (b) la misura ha un effetto incentivante, ossia l'aiuto modifica il comportamento delle imprese?; (c) la misura di aiuto è proporzionata, ossia si potrebbe ottenere lo stesso cambiamento di comportamento con un aiuto minore?; (3) le distorsioni di concorrenza e gli effetti sugli scambi sono limitati in modo che il bilancio globale sia positivo?".

Gli aiuti che possono essere compatibili con il mercato comune sono riunibili in tre grandi categorie: regionali, settoriali, orizzontali.

Per quanto concerne gli **aiuti regionali** (art. 107, 3, a), il loro obiettivo è quello di razionalizzare i sussidi alle regioni meno favorite, evitando aiuti unilaterali e incontrollati dei singoli Stati membri. In particolare essi dovrebbero garantire un supporto agli investimenti iniziali (es. creazione di stabilimenti nuovi, ampliamento di stabilimenti esistenti, diversificazione della produzione, cambiamento del processo di produzione); in casi eccezionali possono consistere anche in aiuti al funzionamento (es. costi per gli stipendi, costi dei trasporti, affitti)¹⁰⁶. Le regioni meno favorite sono quelle in cui l'abitante medio ha un potere d'acquisto inferiore rispetto al 75% della media europea. Ai fini della concessione di aiuti vengono valutati inoltre altri parametri, quali: tasso, struttura e tendenze della disoccupazione; emigrazione; pressione demografica e densità della popolazione.

L'art. 107 n. 3 lett. c) riguarda aiuti regionali concessi dagli Stati ad aree che sono svantaggiate non rispetto alla media europea bensì rispetto a quella nazionale (*“aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche”*). I criteri applicati per la valutazione degli aiuti regionali sono contenuti in due documenti della Commissione, gli *“Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020”*¹⁰⁷ (ALL. 3) e il Regolamento generale di esenzione per categoria n. 651/2014¹⁰⁸ (v. infra).

Per quanto concerne gli **aiuti settoriali**, nel corso degli anni sono state emanate norme speciali per un certo numero di settori che hanno sofferto di problemi economici particolarmente gravi e che sono stati pertanto considerati “sensibili”: cantieristica, tessile relativamente alle fibre sintetiche, siderurgia e carbone, industria automobilistica. Le regole adottate per questi settori sono caratterizzate da una maggiore restrittività di quelle applicabili in altri settori. Infatti, non sono ammessi aiuti che portino ad una maggiore capacità di produzione, ovvero l'aiuto viene

¹⁰⁶ Gli aiuti a finalità regionale destinati a ridurre le spese correnti di un'impresa sono di norma vietati. In via eccezionale, tuttavia, possono essere concessi aiuti di questo tipo nelle regioni che beneficiano della deroga di cui all'art. 107(3)(a), purché essi siano giustificati in funzione del loro contributo allo sviluppo regionale e purché il loro livello sia proporzionale agli svantaggi che intendono compensare.

¹⁰⁷ GUUE C 209 del 23 luglio 2013.

¹⁰⁸ GUUE L 187 del 26.6.2014.

ammesso soltanto a condizione che sia associato ad una riduzione di capacità.

Un discorso a parte va fatto per agricoltura, pesca e acquacoltura, settori nei quali le norme generali in materia di aiuti non trovano applicazione; il trattato stabilisce infatti che in questi settori le regole di concorrenza valgono solo nella misura determinata dal Consiglio.

Per quanto riguarda i trasporti, esistono norme particolari nel settore del trasporto ferroviario, aereo, marittimo e per via navigabile. Le norme generali valgono viceversa nel settore del trasporto su strada (compresa la regola *de minimis*, v. infra il reg.1407/2013; tuttavia esso prevede la possibilità di concedere aiuti per il trasporto di merci su strada per conto terzi fino a 100.000 Euro – e non 200.000 in tre esercizi finanziari, con esclusione dell’acquisto di veicoli per il trasporto di merci su strada per conto terzi).

Per quanto concerne, infine, gli **aiuti orizzontali** esiste una disciplina comunitaria specifica per gli aiuti relativi ad alcune aree di natura trasversale, quali:

- ambiente; - R&S; - PMI; - salvataggio e ristrutturazione delle imprese in difficoltà;
- capitali di rischio; - servizi d’interesse economico generale.

La compatibilità delle agevolazioni in queste aree rientra nella deroga di cui all’art. 107, 3, c)¹⁰⁹.

Gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione singolarmente ogni caso di aiuto, salva l’applicabilità dell’esenzione *de minimis* o dei regolamenti di esenzione dagli obblighi di notifica.

REGOLAMENTI DI ESENZIONE DAGLI OBBLIGHI DI NOTIFICA PER CERTE CATEGORIE DI AIUTI

¹⁰⁹ Ad esempio, nella decisione della Commissione del 20 dicembre 2001 n. 2003/86/CE, punto 88, si legge: “A questo riguardo, occorre constatare che l’esenzione dall’imposta delle società in questione non ha per oggetto lo sviluppo di un’attività economica ai sensi dell’art. 87 (107 TFUE), par. 3, punto c), del trattato, segnatamente attraverso l’esecuzione di misure in favore di piccole e medie imprese, della ricerca e sviluppo, della protezione dell’ambiente, della creazione di occupazione o della formazione, conformemente alle relative regole comunitarie. In tali condizioni, questi aiuti fiscali non potrebbero beneficiare della deroga concernente lo sviluppo di talune attività ai sensi dell’art. 87 (107, TFUE), par. 3, punto c).”

Analogamente la decisione del 20 dicembre 2001, n. 2003/192/CE, GUCE L 77/03, relativa ad un regime spagnolo di aiuti di Stato fiscali, punto 86.

Il Consiglio, cui compete l'adozione di tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, ha adottato nel 1998 un regolamento (Regolamento n. 994 del 7 maggio 1998 sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CE (107 e 108 del TFUE) a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali) che autorizza la Commissione ad esentare dall'obbligo di previa notifica¹¹⁰ determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali. Tale Regolamento è stato modificato dal Regolamento n. 733 del 22 luglio 2013¹¹¹ che ha – *inter alia* - conferito alla Commissione il potere di estendere l'esenzione per categoria a nuove categorie di aiuto per le quali è possibile definire chiare condizioni di compatibilità. Successivamente, nel 2015 il precitato Regolamento è stato abrogato dal Regolamento n. 1588 del 13 luglio 2015¹¹² il quale acconsente alla Commissione di dichiarare le seguenti categorie di aiuti compatibili con il mercato interno e non soggette all'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE: gli aiuti a favore delle PMI; della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione; della tutela dell'ambiente; dell'occupazione e della formazione; della cultura e della conservazione del patrimonio; della riparazione dei danni arrecati dalle calamità naturali; della riparazione dei danni arrecati da determinate condizioni meteorologiche avverse nel settore della pesca; della silvicoltura; della promozione di prodotti nel settore alimentare non elencati nell'allegato I del TFUE; della conservazione delle risorse biologiche del mare e di acqua dolce; dello sport; dei residenti in regioni remote, per i trasporti, a condizione che tali aiuti abbiano carattere sociale e siano erogati senza discriminazioni determinate dall'identità del vettore; aiuti a certi tipi di infrastrutture relativamente ad aiuti che rispettano la mappa approvata dalla Commissione per ciascuno Stato membro per l'erogazione degli aiuti a finalità regionale (art. 1).

¹¹⁰ Per i provvedimenti che rientrano nei regolamenti di esenzione, esiste un obbligo in capo all'ente erogatore di inviare alla Commissione una sommaria descrizione della misura entro alcuni giorni lavorativi dal momento di concessione dell'aiuto. Se l'aiuto rientra nella regola *de minimis* non c'è nemmeno l'obbligo di tale comunicazione. La misura nazionale che concede l'aiuto deve menzionare esplicitamente il regolamento di esenzione: secondo i giudici UE, tale obbligo non costituisce una mera formalità, bensì riveste un carattere imperativo. Ne consegue che il mancato rispetto di tale condizione non consente l'esenzione dall'obbligo di notifica. Infatti la menzione del regolamento di esenzione nel provvedimento nazionale, consente ai beneficiari e ai loro concorrenti di comprendere le ragioni per le quali la misura d'aiuto può essere attuata, malgrado essa non sia stata notificata alla Commissione né quindi autorizzata (sentenza della Corte di Giustizia, 21 luglio 2016, causa C-493/14).

¹¹¹ GUUE L 204 del 31.07.2013.

¹¹² GUUE L 248 del 24 settembre 2015.

Avvalendosi di questa facoltà, la Commissione ha adottato nel tempo una serie di regolamenti¹¹³. I regolamenti attualmente in vigore sono i seguenti:

- **Regolamento della Commissione n. 1407/2013** del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *de minimis* (**ALL. 4**) (GUUE L 352 del 24 dicembre 2013);
- **Regolamento della Commissione N. 1408/2013** del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *de minimis* nel settore agricolo (**ALL. 6**), (GUUE L 352 del 24 dicembre 2013);
- **Regolamento della Commissione N. 717/2014** del 27 giugno 2014 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *de minimis* nel settore della **pesca e dell'acquacoltura** (**ALL.8**), (GUUE L 190 del 28 giugno 2014);
- **Regolamento della Commissione N. 360/2012** del 25 aprile 2012 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato CE agli aiuti *de minimis* concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale (**ALL. 10**), (GUUE L 114 del 26 aprile 2012);
- **Regolamento della Commissione N. 702/2014** del 25 giugno 2014 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE alcune categorie di aiuti nei **settori agricolo e forestale e nelle zone rurali** (**ALL. 11**) (GUUE L 193 del 1 luglio 2014 – se ne tratterà nel capitolo dedicato agli aiuti all'agricoltura).
- **Regolamento della Commissione N. 1388/2014** del 16 dicembre 2014 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli artt. 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della **pesca e dell'acquacoltura** (**ALL. 13**) (GUUE L 369 del 24 dicembre 2014).
- **Regolamento della Commissione N. 651/2014** del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli

¹¹³ Richiamando le fonti del diritto comunitario, si sottolinea che l'importanza delle citate normative è, fra l'altro, quella di assumere la veste giuridica del regolamento, per sua natura dotato di efficacia *erga omnes*, direttamente applicabile dagli enti interessati e dal giudice nazionale, di rango superiore alle norme nazionali in quanto disciplina comunitaria.

articoli 107 e 108 del trattato – **regolamento generale di esenzione per categoria (ALL. 14)** (GUUE L 187 del 26 giugno 2014).¹¹⁴

Come si ricava dalle statistiche contenute nel documento della Commissione “*State Aid Scoreboard 2017*”, rispetto agli anni precedenti al 2017 il 97% di tutte le nuove misure di aiuto concesse negli Stati membri è rientrato nel regolamento generale di esenzione n. 651. E’ registrato inoltre un significativo aumento degli aiuti nei settori della R&S, ambiente, PMI e cultura.

Il Regolamento Generale di Esenzione per Categoria n. 651/2014

Il Regolamento GBER è entrato in vigore il 1° luglio 2014, si applicherà fino al 31 dicembre 2020¹¹⁵ e ha espressamente abrogato il regolamento 800/2008.

Il Regolamento Generale di Esenzione per Categoria (in seguito anche “GBER”, - *General Block Exemption Regulation* - usando l’acronimo inglese) si applica solo a specifici tipi di aiuti: agli aiuti a finalità regionale, agli aiuti a favore delle piccole e medie imprese (PMI), agli aiuti per l’accesso delle PMI ai finanziamenti, agli aiuti alla ricerca, sviluppo e innovazione; agli aiuti alla formazione, agli aiuti a favore dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori con disabilità, agli aiuti per la tutela dell’ambiente, agli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali, agli aiuti a carattere sociale per i trasporti a favore dei residenti in regioni remote, agli aiuti per le infrastrutture a banda larga, agli aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio, agli aiuti per le infrastrutture sportive e le infrastrutture ricreative multifunzionali, agli aiuti per le infrastrutture locali, alle infrastrutture portuali e aeroportuali.

L’esenzione di cui al GBER non si applica agli aiuti per attività connesse all’esportazione. In particolare, non si applica agli aiuti che finanziano la creazione e la gestione di una rete di distribuzione in altri paesi. In linea di principio, non costituiscono aiuti all’esportazione quelli inerenti ai costi di partecipazione a fiere commerciali, né quelli relativi a studi o servizi di consulenza necessari per il lancio

¹¹⁴ Modificato dal reg. (UE) 2017/1084, per quanto riguarda gli aiuti alle infrastrutture portuali e aeroportuali, le soglie di notifica applicabili agli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio e agli aiuti alle infrastrutture sportive e alle infrastrutture ricreative multifunzionali, nonché i regimi di aiuti a finalità regionale al funzionamento nelle regioni ultraperiferiche, e dal reg. (UE) n. 702/2014 per quanto riguarda il calcolo dei costi ammissibili (GUUE L156/2017).

¹¹⁵ GUUE L 187 del 26.06.2014.

di nuovi prodotti o di prodotti già esistenti su un nuovo mercato in un altro Stato membro o in un paese terzo. L'esenzione non si applica agli aiuti che privilegiano i prodotti interni rispetto a quelli d'importazione.

L'esenzione non si applica al settore della pesca e dell'acquacoltura, ad eccezione degli aiuti alla formazione, degli aiuti per l'accesso delle PMI ai finanziamenti, degli aiuti a ricerca, sviluppo e innovazione a favore delle PMI e degli aiuti a favore dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori con disabilità.

L'esenzione non si applica al settore della produzione primaria di prodotti agricoli, ad eccezione della compensazione per i sovraccosti diversi dai costi di trasporto nelle regioni ultraperiferiche, agli aiuti alle PMI per servizi di consulenza, agli aiuti al finanziamento del rischio, agli aiuti alla ricerca e sviluppo, agli aiuti all'innovazione a favore delle PMI, agli aiuti per la tutela dell'ambiente e agli aiuti a favore dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori con disabilità.

L'esenzione non si applica per aiuti alle imprese attive nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, quando l'importo dell'aiuto è fissato in base al prezzo o al quantitativo dei prodotti agricoli acquistati da produttori primari o immessi sul mercato dalle imprese interessate e quando l'aiuto è subordinato al fatto di venire parzialmente o interamente trasferito a produttori primari.

L'esenzione non si applica agli aiuti volti ad agevolare la chiusura di miniere di carbone non competitive. Invece si applica ad altri tipi di aiuti nel settore del carbone, fatta eccezione per gli aiuti a finalità regionale.

L'esenzione non si applica agli aiuti a favore di un beneficiario destinatario di un ordine di recupero pendente per effetto di una precedente decisione della Commissione che dichiara un aiuto illegale e incompatibile con il mercato interno, ad eccezione dei regimi di aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali.

L'esenzione non si applica agli aiuti concessi alle imprese in difficoltà, ad eccezione dei regimi di aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali.

L'esenzione non si applica alle misure di aiuto di Stato che comportano una violazione del diritto dell'Unione europea, come le misure di aiuto in cui la concessione dell'aiuto è subordinata all'obbligo per il beneficiario di avere la propria sede nello Stato membro interessato o di essere stabilito prevalentemente in tale Stato; le misure di aiuto in cui la concessione dell'aiuto è subordinata all'obbligo per il beneficiario di utilizzare prodotti o servizi nazionali; le misure di aiuto che

limitano la possibilità per i beneficiari di sfruttare in altri Stati membri i risultati ottenuti della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione.

L'esenzione non si applica agli aiuti a finalità regionale (ad eccezione degli aiuti al funzionamento), agli aiuti alle PMI, agli aiuti per l'accesso delle PMI ai finanziamenti, agli aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, agli aiuti per la tutela dell'ambiente (ad eccezione degli aiuti sotto forma di sgravi da imposte ambientali) e agli aiuti per le infrastrutture a banda larga, se la dotazione annuale media di aiuti di Stato supera 150 milioni di euro, a decorrere da sei mesi dalla loro entrata in vigore.

L'esenzione inoltre non si applica se i singoli aiuti per ciascuna impresa hanno importi molto elevati¹¹⁶.

Ai fini di trasparenza, di parità di trattamento e di controllo efficace, il GBER si applica solo agli aiuti per i quali è possibile calcolare con precisione l'equivalente sovvenzione lordo *ex ante*, senza che sia necessario effettuare una valutazione dei rischi ("aiuti trasparenti")¹¹⁷.

L'esenzione di cui al GBER si applica se è garantito un effetto d'incentivazione: questo effetto si ha se i lavori relativi al progetto o all'attività sovvenzionati iniziano dopo che il beneficiario ha presentato domanda scritta di aiuto. In caso di aiuti *ad hoc* concessi a grandi imprese, la condizione testé citata non è sufficiente e dev'essere soddisfatta anche almeno una delle seguenti condizioni: grazie all'aiuto dev'essere dimostrato (i) un incremento rilevante delle dimensioni del progetto / attività, (ii) un incremento rilevante dell'importo totale speso per il progetto / attività o, infine, (iii) una riduzione rilevante delle tempistiche di completamento del progetto / attività¹¹⁸. In caso di aiuti a finalità regionale agli investimenti deve essere dimostrato che in mancanza dell'aiuto, la realizzazione del progetto non sarebbe avvenuta nella zona interessata o non sarebbe stata sufficientemente redditizia per il beneficiario nella stessa zona.

¹¹⁶ La lista è contenuta all'art. 4 del GBER.

¹¹⁷ L'art. 5 precisa le categorie di aiuti che sono considerati trasparenti: *e.g.* aiuti sotto forma di sovvenzioni e contributi in conto interessi, aiuti sotto forma di prestiti, aiuti sotto forma di garanzie, aiuti sotto forma di agevolazioni fiscali, ecc. Si rimanda al testo dell'articolo per la lista completa degli aiuti trasparenti.

¹¹⁸ Le condizioni evidenziate non si applicano alle misure fiscali (a) che dispongono un diritto per legge a beneficiare di aiuti in base a criteri oggettivi non discrezionali e (b) qualora le misure fiscali siano state adottate prima dell'inizio dei lavori relativi al progetto o all'attività oggetto di aiuto.

Non è richiesto un effetto di incentivazione, invece, per gli aiuti a finalità regionale al funzionamento, per gli aiuti per l'accesso delle PMI ai finanziamenti, per gli aiuti per l'assunzione dei lavoratori svantaggiati sotto forma di integrazioni salariali e aiuti all'occupazione di lavoratori con disabilità sotto forma di integrazioni salariali, per aiuti intesi a compensare i sovraccosti connessi all'occupazione di lavoratori con disabilità, per aiuti sotto forma di sgravi da imposte ambientali, per aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali, per aiuti a carattere sociale per i trasporti a favore dei residenti in regioni remote e per aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio.

Per garantire che gli aiuti siano proporzionati e limitati all'importo necessario, il GBER stabilisce precise norme in materia di intensità dell'aiuto e di costi ammissibili¹¹⁹.

Al fine di verificare il rispetto delle soglie di notifica e delle intensità massime consentite, il GBER pone precisi limiti al cumulo e chiarisce che si deve tenere conto dell'importo totale degli aiuti di Stato¹²⁰ concessi a favore dell'attività, del progetto o dell'impresa sovvenzionata.

Gli aiuti esentati dal GBER possono essere cumulati con altri aiuti compatibili esentati a norma di altri regolamenti o autorizzati dalla Commissione, purché riguardino diversi costi ammissibili individuabili. Qualora diverse fonti di aiuto riguardino gli stessi costi ammissibili individuabili, in tutto o in parte coincidenti, il cumulo è consentito fino all'intensità o all'importo di aiuto più elevati applicabili agli aiuti in questione in base al GBER¹²¹. Gli aiuti senza costi ammissibili individuabili esentanti dal GBER in quanto aiuti al finanziamento del rischio (art. 21), alle imprese in fase di sviluppo (art. 22) e alle piattaforme alternative di

¹¹⁹ Art. 7. In particolare, *inter alia*, l'art. 7 precisa che per il calcolo dell'intensità di aiuto e dei costi ammissibili si utilizzano cifre al lordo di qualsiasi imposta o altro onere; in caso di aiuto in forma diversa da una sovvenzione diretta, l'importo dell'aiuto corrisponde all'equivalente sovvenzione lorda; gli aiuti erogabili in più quote sono attualizzati al loro valore al momento della concessione; ecc.

¹²⁰ I finanziamenti dell'Unione gestiti a livello centralizzato dalle istituzioni, dalle agenzie, dalle imprese comuni o da altri organismi dell'Unione non direttamente o indirettamente controllati dagli Stati membri non costituiscono aiuti di Stato e non vanno quindi presi in considerazione per la verifica del rispetto delle soglie di notifica e delle intensità massime consentite (sempre che l'importo totale del finanziamento pubblico per gli stessi costi ammissibili non superi il tasso di finanziamento più favorevole stabilito dalla normativa applicabile del diritto dell'Unione).

¹²¹ E' fatta eccezione solo per aiuti ai lavoratori disabili, a favore dei quali si possono cumulare aiuti relativamente agli stessi costi ammissibili, purché non si superi il 100% di intensità d'aiuto.

negoziazione specializzate nelle PMI (art. 23) possono essere cumulati con qualsiasi altra misura di aiuto di Stato con costi ammissibili individuabili. Gli aiuti senza costi ammissibili individuabili possono essere cumulati con altri aiuti di Stato senza costi ammissibili individuabili fino alla soglia massima pertinente di finanziamento totale fissata per le specifiche circostanze.

Il cumulo fra aiuti di cui al GBER e aiuti *de minimis* è ammesso nei limiti delle intensità massime consentite.

Ai fini di trasparenza, è previsto un obbligo di istituire siti web esaustivi che riportino informazioni sintetiche relative a ciascuna misura di aiuto esentata (o un link che dia accesso a dette sintetiche informazioni)¹²². Le informazioni vanno pubblicate in formato foglio di calcolo che consenta di ricercare ed estrarre i dati. La Commissione pubblica a sua volta sul suo sito web i link sugli aiuti esentati e le informazioni sintetiche ricevute.

E' inoltre previsto un obbligo di trasmettere alla Commissione una sintesi delle informazioni relative alle misure esentate: le informazioni dovranno essere trasmesse - entro 20 giorni lavorativi dall'entrata in vigore - in forma elettronica utilizzando l'apposito modulo allegato al Regolamento, insieme ad un link che dia accesso al testo integrale della misura di aiuto. E' infine necessario trasmettere alla Commissione - sempre in formato elettronico - una relazione annuale sugli aiuti esentati ai sensi del GBER¹²³.

Per consentire alla Commissione di esercitare un controllo sulle misure di aiuto esentate ai sensi del GBER, gli Stati sono tenuti a conservare i dati per dieci anni. Il GBER contiene poi una serie di sezioni dedicate alle specifiche categorie di aiuti. La Commissione ha pubblicato anche una guida pratica con FAQ per facilitare l'applicazione del regolamento generale in esame, in versione inglese (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_ger_en.pdf).

¹²² In caso di aiuti a progetti di cooperazione territoriale europea dovrà altresì essere pubblicato il testo integrale della misura (o un link che dia accesso a tale testo); in caso di aiuti individuali superiori a 500.000 Euro le informazioni andranno pubblicate seguendo le indicazioni dettagliate di cui all'Allegato III al GBER.

¹²³ UCV provvede annualmente alla comunicazione alla Commissione di una serie di misure ai sensi del reg. 651, in coordinamento con la Regione del Veneto, via piattaforma SANI. UCV si occupa anche delle relazioni annuali caricando i dati nella piattaforma SARI, in cooperazione con la Regione del Veneto, che è l'organo di supervisione della raccolta dati.

Si ricorda altresì che la conferenza Stato Regioni ha pubblicato a febbraio 2015 delle Linee guida per le Regioni e per le Provincie Autonome per l'attuazione del Regolamento 651/2014 (**ALL. 15**).

Aiuti a finalità regionale¹²⁴

Gli aiuti a finalità regionale, essendo volti a colmare gli svantaggi delle regioni sfavorite, promuovono la coesione economica, sociale e territoriale degli Stati membri e dell'Unione nel suo complesso. L'obiettivo di tali aiuti è incoraggiare lo sviluppo delle regioni più sfavorite, tramite incentivi agli investimenti e la creazione di posti di lavoro in un contesto sostenibile.

Gli aiuti a finalità regionale contemplati dal GBER sono quelli agli investimenti, al funzionamento e allo sviluppo urbano (artt. 14, 15 e 16)¹²⁵.

Gli aiuti a finalità regionale agli investimenti sono concessi nelle zone designate come "ammissibili agli aiuti regionali" in base ad una carta degli aiuti a finalità regionale relativa al periodo 1.7.2014 – 31.12.2020¹²⁶, nel rispetto delle intensità ivi indicate. In particolare, nelle zone in cui il tenore di vita è anormalmente basso o vi siano gravi forme di sottoccupazione (*i.e.* zone che soddisfano le condizioni di cui all'art. 107, 3, a) TFUE) possono essere concessi aiuti a finalità regionale volti a promuovere la creazione di un nuovo stabilimento, l'ampliamento di uno

¹²⁴ Le misure di aiuti a finalità regionale che non posseggono tutti i requisiti per rientrare nell'ambito del regolamento generale di esenzione per categoria potranno comunque essere notificate alla Commissione Europea che ne valuterà la compatibilità con il mercato interno alla luce degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014 – 2020 (G.U.U.E. C 209 del 23 luglio 2013) (ALL. 3 cit.).

¹²⁵ L'art. 13 precisa gli aiuti che sono esclusi dall'esenzione. Fra questi val la pena di ricordare (a) gli aiuti a favore di attività nei settori siderurgico, del carbone, della costruzione navale, delle fibre sintetiche, dei trasporti e delle relative infrastrutture, della produzione e distribuzione di energia e delle infrastrutture energetiche, (b) gli aiuti a finalità regionale sotto forma di regimi destinati a un numero limitato di settori specifici di attività economica, (c) gli aiuti a finalità regionale sotto forma di regimi che compensano costi di trasporto di merci prodotte in regioni ultraperiferiche o nelle zone scarsamente popolate a favore di attività di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e trasporto di merci mediante conduttore, ecc.

¹²⁶ Nelle zone c.d. assistite che soddisfano le condizioni dell'art. 107, 3, a) TFUE gli aiuti possono essere concessi per un investimento iniziale, a prescindere dalle dimensioni del beneficiario. Nelle zone assistite che soddisfano le condizioni di cui all'art. 107, 3, c) TFUE gli aiuti possono essere concessi a PMI per qualsiasi forma di investimento iniziale. Gli aiuti alle grandi imprese possono essere concessi solo per un investimento iniziale a favore di una nuova attività economica nella zona interessata.

stabilimento esistente, la diversificazione della produzione di uno stabilimento¹²⁷ o un cambiamento fondamentale al processo produttivo¹²⁸.

Sono ritenuti ammissibili (i) i costi per investimenti materiali¹²⁹ e immateriali¹³⁰, (ii) i costi salariali stimati relativi a posti di lavoro creati per effetto di un investimento iniziale, calcolati per un periodo di due anni¹³¹, (iii) la combinazione dei costi summenzionati.

Una volta completato, l'investimento deve essere mantenuto nella regione beneficiaria per almeno 5 anni, o 3 anni se si tratta di una PMI.

E' previsto che il beneficiario dell'aiuto debba contribuire almeno per il 25% dei costi ammissibili, con risorse proprie o finanziamento esterno, ma in una forma che prescinda da qualsiasi intervento pubblico.

Gli aiuti a finalità regionale al funzionamento possono essere concessi nelle regioni ultraperifiche, nelle zone scarsamente popolate e in quelle a bassissima densità demografica. Nelle zone scarsamente popolate, i regimi di aiuti in questione compensano i costi aggiuntivi del trasporto di merci prodotte nelle zone ammissibili agli aiuti al funzionamento e i costi aggiuntivi del trasporto di merci ulteriormente trasformate in dette zone. L'intensità di aiuto non può superare il 100% dei costi ammissibili.

Gli aiuti a finalità regionale per lo sviluppo urbano esentati dal GBER riguardano progetti di sviluppo urbano attuate mediante fondi, cofinanziati da fondi strutturali e

¹²⁷ In questo caso i costi ammissibili devono superare almeno del 200% il valore contabile degli attivi che vengono riutilizzati, registrato nell'esercizio finanziario precedente l'avvio dei lavori.

¹²⁸ In questo caso i costi ammissibili devono superare l'ammortamento degli attivi relativi all'attività da modernizzare durante i tre esercizi finanziari precedenti.

¹²⁹ Tranne che per le PMI o per l'acquisizione di uno stabilimento, gli attivi acquisiti devono essere nuovi. I costi relativi a locazioni di attivi materiali (e.g. terreni e immobili, impianti o macchinari) possono essere presi in considerazione solo alle specifiche condizioni di cui all'art. 14, comma 6.

¹³⁰ Si tratta di attivi che consistono in diritti di brevetto, licenze, know how o altre forme di proprietà intellettuale; questi attivi saranno ritenuti ammissibili purché utilizzati esclusivamente nello stabilimento del beneficiario, ammortizzabili, acquistati a condizioni di mercato da terzi, figurano nell'attivo dell'impresa beneficiaria dell'aiuto e restano associati al progetto per cui è concesso l'aiuto per 5 anni (3 anni in caso di PMI). Per le grandi imprese i costi degli attivi materiali sono ammessi solo fino al 50% dei costi d'investimento.

¹³¹ Tali costi sono ritenuti ammissibili purché: (i) il progetto comporti un incremento netto di dipendenti impiegati in un dato stabilimento rispetto alla media dei 12 mesi precedenti, (ii) ciascun posto di lavoro creato deve essere occupato entro 3 anni dal completamento dei lavori, (iii) ciascun posto di lavoro creato deve essere mantenuto per 5 anni (3 anni in caso di PMI).

d'investimento della UE e che sostengono l'attuazione di una strategia integrata per lo sviluppo urbano sostenibile. L'investimento totale di un progetto non deve superare i 20 milioni di euro e i fondi devono coinvolgere investitori privati per almeno il 30% del valore del finanziamento erogato al progetto.

Aiuti agli investimenti in favore delle PMI

L'art. 17 GBER chiarisce che sono ritenuti ammissibili i costi per investimenti materiali e immateriali, ovvero i costi salariali stimati per i posti di lavoro creati direttamente dal progetto di investimento, calcolati su un periodo di due anni.

Le intensità massime non devono eccedere il 20% per le piccole imprese e il 10% per le medie.

Aiuti alle PMI per servizi di consulenza

Il GBER (art. 18), copre aiuti a PMI per servizi di consulenza prestati da consulenti esterni con intensità massima del 50%, purché essi non siano continuativi o periodici o legati alla gestione ordinaria come la consulenza fiscale, legale e la pubblicità.

Aiuti alle PMI per la partecipazione a fiere

Il GBER (art. 19) copre anche aiuti per la partecipazione di PMI a fiere, se si tratta di costi di locazione, installazione e gestione dello stand per la prima partecipazione ad una determinata fiera o mostra, e se l'intensità non supera il 50% dei costi.

Aiuti per i costi sostenuti dalle PMI che partecipano a progetti di cooperazione territoriale europea

Il GBER ritiene compatibili anche gli aiuti per i costi sostenuti dalla PMI che partecipano ai progetti di cooperazione europea previsti dal Reg. UE 1299/2013 (art. 20). In particolare, sono ammessi (i) i costi della cooperazione tra le varie organizzazioni (incluse spese del personale e degli uffici), (ii) i costi per i servizi di consulenza e di sostegno in materia di cooperazione prestati in modo non continuativo né periodico da fornitori di servizi e consulenti esterni, (iii) le spese di viaggio, i costi dell'attrezzatura e le spese per investimenti direttamente collegati al progetto e relativi ammortamenti. L'intensità dell'aiuto non supera il 50% dei costi ammissibili.

Aiuti al finanziamento del rischio

Il GBER, a determinate condizioni, esenta dall'obbligo di notifica le misure per il finanziamento del rischio che cercano di attrarre capitali privati per finanziare il rischio di PMI non quotate caratterizzate da un deficit di finanziamento e che garantiscono decisioni d'investimento orientate al profitto e una gestione commerciale degli intermediari finanziari (art. 21).

A livello degli intermediari finanziari, gli aiuti al finanziamento del rischio a favore di investitori privati possono assumere la forma di investimenti in equity o quasi-equity¹³², dotazioni finanziarie o prestiti per investire o garanzie per coprire le perdite derivanti da investimenti per il finanziamento del rischio di imprese considerate ammissibili. A livello degli investitori privati indipendenti (persone fisiche), inoltre, gli aiuti al finanziamento del rischio possono assumere la forma d'incentivi fiscali.

A livello delle imprese, gli aiuti al finanziamento possono assumere la forma di investimenti in equity e quasi-equity, prestiti, garanzie o una combinazione di queste forme. In ogni caso, l'importo totale del finanziamento non può superare i 15 milioni di euro per impresa.

Sono ritenute ammissibili le PMI non quotate che al momento dell'investimento iniziale per il finanziamento del rischio non hanno operato in alcun mercato o operano in un mercato da meno di sette anni (a partire dalla prima vendita commerciale) o necessitano di un investimento - per il lancio di un nuovo prodotto o

¹³² Gli investimenti in equity e quasi-equity, sono investimenti in azioni/quote della società, ovvero in strumenti finanziari il cui rendimento si basa sui profitti o sulle perdite dell'impresa destinataria e che non sono garantiti in caso di cattivo andamento dell'impresa.

per l'ingresso in un nuovo mercato - che è superiore al 50% del fatturato medio annuo negli ultimi cinque anni.

Qualora la misura di finanziamento del rischio sia sotto forma d'investimenti in equity, quasi-equity o prestiti, ci devono essere finanziamenti aggiuntivi da parte di investitori privati indipendenti a livello degli intermediari finanziari o delle imprese ammissibili in una misura che varia, a seconda dei casi, dal 10 al 60 % del finanziamento¹³³.

Gli investimenti devono essere orientati al profitto. Gli intermediari finanziari devono essere gestiti secondo criteri commerciali: tale condizione si presume soddisfatta se ci sono remunerazioni conformi alle prassi di mercato e basate sul raggiungimento di risultati, se è definita una strategia, i criteri e la tempistica dei vari investimenti, se gli investitori privati sono rappresentati nel consiglio di sorveglianza o nel comitato consultivo del fondo di investimento.

Gli aiuti al finanziamento del rischio a favore di PMI che non soddisfano le condizioni indicate nel GBER possono essere comunque concessi in *de minimis* – nel rispetto del Reg. 1407/2013 - o potranno essere notificati alla Commissione (v. *infra* paragrafo su Aiuti di Stato per promuovere investimenti per il finanziamento del rischio).

Aiuti alle imprese in fase di avviamento

Il GBER (art. 22) esenta gli aiuti all'avviamento erogati a favore di piccole imprese non quotate fino a cinque anni dalla loro iscrizione al registro delle imprese purché quest'ultime non abbiano ancora distribuito utili e non siano state costituite a seguito di fusione¹³⁴. Gli aiuti di avviamento possono assumere la forma di (i) prestiti con tassi di interesse non conformi alle condizioni di mercato, (ii) garanzie con premi non conformi alle condizioni di mercato¹³⁵, (iii) sovvenzioni, riduzioni dei tassi di interesse e dei premi di garanzia o (iv) una combinazione delle predette misure (a

¹³³ 10% se il finanziamento è concesso ad imprese che non hanno ancora effettuato vendite sul mercato; 40% per imprese che operano da meno di sette anni; 60% per imprese che investono per un nuovo prodotto un importo superiore al 50% della media del loro fatturato negli ultimi 5 anni.

¹³⁴ Per le imprese non soggette all'obbligo d'iscrizione al registro delle imprese, il periodo di ammissibilità può essere considerato a partire dal momento in cui l'impresa avvia la sua attività economica o è soggetta a imposta per tale attività.

¹³⁵ La garanzia non deve superare l'80% del relativo prestito.

condizione che la percentuale dell'importo concesso mediante uno strumento di aiuto, calcolata sulla base dell'importo massimo di aiuto ammesso per tale strumento, sia presa in considerazione per determinare la percentuale residua dell'importo massimo di aiuto ammessa per gli altri strumenti che fanno parte della combinazione). I massimali specifici ammessi variano a seconda della durata della misura e della zona in cui sono situate le imprese beneficiarie (le specifiche condizioni si trovano all'art. 22 GBER).

Aiuti alle piattaforme alternative di negoziazione specializzate nelle PMI

Il GBER (art. 23) esenta gli aiuti alle piattaforme alternative di negoziazione specializzate nelle PMI. Per gli investitori privati indipendenti che sono persone fisiche la misura di aiuto può assumere la forma di incentivi fiscali in relazione al finanziamento del rischio di PMI. Se il gestore della piattaforma è una piccola impresa, la misura di aiuto può assumere la forma di aiuto all'avviamento per il gestore della piattaforma (e.g. prestiti a tassi agevolati, garanzie a premi agevolati, sovvenzioni, riduzione di tassi o premi), nel quale caso si applica l'art. 22 del GBER.

Aiuti ai costi di esplorazione

Il GBER (art. 24) esenta gli aiuti ai costi di esplorazione quando l'intensità non supera il 50 % dei costi ammissibili. I costi ammissibili sono i costi sostenuti per la verifica iniziale e le procedure formali di due diligence svolte dai gestori degli intermediari finanziari o dagli investitori allo scopo di individuare le imprese ammissibili a ricevere aiuti al finanziamento del rischio (rif. art. 21 GBER) e aiuti all'avviamento (rif. art. 22 GBER).

Aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione¹³⁶

La Commissione ritiene che gli aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione

¹³⁶ Le misure a favore di ricerca, sviluppo e innovazione che non soddisfano tutte le condizioni di cui al regolamento generale di esenzione per categoria dovranno essere notificate alla Commissione in conformità all'art. 108, par. 3, TFUE. Per stabilire se la misura notificata sia compatibile col mercato interno, la Commissione effettuerà un'analisi approfondita. L'analisi sarà più rapida se la misura soddisfa i criteri stabiliti nella Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e

innovazione (in seguito “DRSI”), pubblicata dalla Commissione il 27 giugno 2014 (GUUE C 198 del 27.06.2014) (ALL. 16), qui richiamata in estrema sintesi.

La DRSI ha due obiettivi primari: a) spingere gli Stati membri a canalizzare una maggior parte del totale dei loro aiuti verso la R&S e b) spingere gli Stati membri a concentrare tali aiuti verso i progetti migliori sulla base di un’analisi economica, così che le distorsioni della concorrenza e del commercio siano minimizzate e l’efficienza della spesa pubblica sia massimizzata.

La Commissione ha riscontrato che nel settore della RSI si ha un fallimento di mercato che deriva principalmente da asimmetrie e imperfezioni dell’informazione, per cui gli investitori privati possono essere reticenti a finanziare progetti utili e può accadere che personale altamente qualificato non venga a conoscenza di opportunità di lavoro in imprese innovatrici. La distribuzione delle risorse umane e finanziarie in questi mercati può risultare inadeguata e progetti importanti per l’economia potrebbero non essere realizzati. Il fallimento del mercato deriva anche dalle difficoltà di coordinamento e di interazione fra imprese per investire e far crescere la RSI. Per ovviare a questo fallimento del mercato, la Commissione è disposta a ritenere – a determinate condizioni – taluni aiuti alla RSI compatibili con il mercato interno.

Gli aiuti rientranti nella DRSI devono essere notificati; tuttavia, se l’ente erogante rispetta le condizioni precisate nella normativa, la decisione autorizzativa dovrebbe essere veloce.

Gli aiuti di stato a favore della RSI saranno ritenuti compatibili con il mercato interno quando saranno ritenuti in grado di ovviare ad un fallimento del mercato nel promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo o nell’agevolare lo sviluppo di alcune attività economiche e quando la distorsione della concorrenza e degli scambi che ne deriva non è contraria all’interesse comune.

In particolare, per stabilire se una misura di aiuto notificata è compatibile, la Commissione verificherà che siano soddisfatti tutti i seguenti criteri: a) la misura punta al raggiungimento di un obiettivo ben definito d’interesse comune, b) l’intervento statale è necessario (ad esempio per porre rimedio ad un fallimento del mercato), c) la misura è uno strumento adeguato per conseguire l’obiettivo di interesse comune, d) l’aiuto spinge le imprese interessate ad intraprendere un’attività supplementare che non svolgerebbero senza l’aiuto, e) l’importo e l’intensità dell’aiuto si limitano al minimo necessario per stimolare l’investimento, f) gli effetti negativi dell’aiuto sono limitati, g) tutti hanno facile accesso agli atti e alle informazioni in merito all’aiuto concesso.

A condizione che siano soddisfatti i suddetti criteri, potranno essere ritenuti compatibili gli aiuti per progetti di R&S, gli aiuti per studi di fattibilità, gli aiuti per la costruzione e l’ammodernamento di infrastrutture di ricerca, gli aiuti per attività di innovazione e gli aiuti ai poli di innovazione.

In tema di aiuti ai poli d’innovazione, cfr. la decisione su aiuto N 336/2007, Italia (Trento), con cui la Commissione ha autorizzato taluni aiuti della Provincia Autonoma finalizzati ad incoraggiare lo sviluppo di poli d’innovazione nel settore delle tecnologie ambientali e delle energie rinnovabili applicate in particolare all’edilizia.

I costi ammissibili e le relative intensità massime variano a seconda del tipo di misura. Per esempio, nell’ambito di aiuti a favore di progetti di R&S sono ammessi aiuti per far fronte a:

- spese di personale (ricercatori, tecnici e altro personale di supporto, purché addetti al progetto di ricerca);
- i costi degli strumenti e delle attrezzature nella misura e per il periodo in cui sono utilizzati per il progetto di ricerca;
- i costi dei fabbricati e dei terreni nella misura e per il periodo in cui sono utilizzati per il progetto di ricerca;
- i costi della ricerca contrattuale, delle conoscenze e dei brevetti acquisiti o ottenuti in licenza da fonti esterne alle normali condizioni di mercato;
- spese generali supplementari derivanti direttamente dal progetto di ricerca;
- altri costi di esercizio, inclusi costi di materiali, forniture e prodotti analoghi, sostenuti direttamente per effetto dell’attività di ricerca.

La DRSI è valida dal 1° luglio 2014 e i principi ivi contenuti si applicano agli aiuti alla ricerca, sviluppo e innovazione in tutti i settori regolati dal trattato, ad esclusione degli aiuti a favore di RSI destinati alle imprese in difficoltà.

Ai sensi di questa disciplina (nella sua precedente versione), nel maggio 2012, la Commissione ha autorizzato aiuti all’impresa farmaceutica Novartis per la ricerca di vaccini innovativi soprattutto per i paesi in via di sviluppo, constatando un reale fallimento del mercato privato in questo settore. Oltre al contributo pubblico italiano di 23 milioni di euro, Novartis ha ricevuto finanziamenti dalla fondazione Gates (decisione su aiuto n. SA.33866, Italia).

possono contribuire alla crescita economica sostenibile, rafforzare la competitività e promuovere l'occupazione e, a questo scopo, prevede delle apposite esenzioni dall'obbligo di notifica nel caso in cui siano soddisfatte determinate condizioni.

In particolare, il GBER (art. 25) esenta aiuti a progetti che rientrino nella ricerca fondamentale¹³⁷, e/o in quella industriale¹³⁸, nello sviluppo sperimentale¹³⁹ e/o in studi di fattibilità¹⁴⁰. Le intensità massime sono il 100% per la ricerca fondamentale, il 50% per quella industriale, il 25% per lo sviluppo sperimentale ed il 50% per gli studi di fattibilità: a determinate condizioni – espressamente indicate nella norma in commento - le intensità in questione possono essere aumentate.

Fra gli altri, sono ammissibili il costo del personale coinvolto nelle ricerche, il costo delle attrezzature, immobili e terreni utilizzati per il progetto, il costo delle consulenze tecniche per le ricerche e le eventuali licenze di brevetti, le spese generali direttamente imputabili al progetto di ricerca.

Il GBER (art. 26) esenta dall'obbligo di notifica gli aiuti alla creazione o all'ammodernamento delle infrastrutture di ricerca che svolgono attività economiche, se l'intensità d'aiuto non supera il 50% dei costi ammissibili; quest'ultimi corrispondono ai costi degli investimenti materiali e immateriali. Ai fini dell'esenzione, il prezzo per la gestione o l'uso dell'infrastruttura deve essere di mercato e l'accesso all'infrastruttura deve essere aperto a più utenti e concesso in modo trasparente e non discriminatorio¹⁴¹.

Il GBER (art. 27) esenta gli aiuti ai poli d'innovazione¹⁴² che sono concessi esclusivamente al soggetto giuridico che gestisce l'organizzazione del polo, con

¹³⁷ Riguarda gli studi sperimentali o teorici non mirati ad applicazioni o utilizzazioni pratiche dirette.

¹³⁸ Trattasi della ricerca per mettere a punto nuovi prodotti, processi o servizi o permettere un notevole miglioramento dei prodotti, processi o servizi esistenti. Non copre la realizzazione di prototipi.

¹³⁹ Per sviluppo sperimentale si intende l'elaborazione di prodotti, processi o servizi nuovi, modificati o migliorati, non destinati a uso commerciale, inclusa la realizzazione di prototipi per scopi commerciali e progetti pilota. Lo sviluppo sperimentale non include le modifiche regolari o periodiche a prodotti, processi e servizi.

¹⁴⁰ Per studi di fattibilità s'intende attività di ricerca industriale o di sviluppo sperimentale.

¹⁴¹ Le imprese che hanno finanziato almeno il 10% dei costi d'investimento dell'infrastruttura possono godere di un accesso preferenziale a condizioni più favorevoli; l'accesso deve comunque essere proporzionale al contributo dell'impresa all'investimento e le relative condizioni devono essere rese pubbliche.

¹⁴² I poli d'innovazione sono strutture o raggruppamenti organizzati di parti indipendenti volti a incentivare le attività innovative mediante la promozione, la condivisione di strutture e lo scambio di

un'intensità massima del 50%. Gli aiuti possono essere concessi sotto forma di aiuti agli investimenti (materiali o immateriali) o di aiuti al funzionamento (*i.e.* spese di personale e spese amministrative), quest'ultimi per un massimo di dieci anni. L'accesso ai locali, impianti e attività del polo devono essere aperto a più utenti e concesso in modo trasparente e non discriminatorio; i canoni pagati per l'utilizzo degli impianti e per la partecipazione alle attività del polo devono corrispondere a un prezzo di mercato o, comunque, rifletterne i relativi costi.

Il GBER (art. 28) esenta – a determinate condizioni - gli aiuti all'innovazione a favore delle PMI: sono ritenuti ammissibili (i) i costi per l'ottenimento, la convalida e la difesa di brevetti e altri attivi immateriali, (ii) i costi di messa a disposizione di personale altamente qualificato e (iii) i costi per i servizi di consulenza e di sostegno all'innovazione. Per godere dell'esenzione, l'aiuto non deve superare il tetto di intensità del 50% dei costi ammissibili, tetto che può essere aumentato fino al 100% per i servizi di consulenza e di sostegno all'innovazione, a condizione che l'importo totale degli aiuti per tali servizi non superi 200.000 euro per beneficiario su un periodo di tre anni.

Il GBER (art. 29) esenta dall'obbligo di notifica anche gli aiuti per l'innovazione dei processi e dell'organizzazione; questi aiuti possono essere erogati sia a beneficio di PMI che a beneficio di grandi imprese ma, in quest'ultimo caso, le grandi imprese devono collaborare effettivamente con PMI e le PMI devono sostenere almeno il 30% del totale dei costi ammissibili. Fra quest'ultimi, val la pena di menzionare le spese di personale, i costi per attrezzature, immobili e terreni, i costi per la ricerca contrattuale, le competenze e i brevetti e le spese generali. Per essere esente, l'aiuto deve avere un'intensità non superiore al 15% dei costi ammissibili quando diretto a grandi imprese e al 50% quando diretto a PMI.

Il GBER (art. 30) esenta gli aiuti alla ricerca e sviluppo nei settori della pesca e dell'acquacoltura ove concessi con un'intensità massima del 100% dei costi ammissibili (*e.g.* spese di personale, costi di attrezzature, immobili, terreni, conoscenze, brevetti, e, in generale, i costi ammessi nell'ambito di aiuti a ricerca e

conoscenze e competenze e contribuendo efficacemente al trasferimento di conoscenze, alla creazione di reti, alla diffusione di informazioni e alla collaborazione tra imprese e altri organismi che costituiscono il polo.

sviluppo – rif. art. 25, comma 3, GBER). Il progetto sovvenzionato deve essere d'interesse per tutte le imprese di un particolare settore interessato e occorre che sia data ampia pubblicità via Internet al progetto di ricerca e alla sua tempistica, sottolineando la disponibilità pubblica gratuita dei risultati, che dovranno restare accessibili via Internet per almeno 5 anni. Gli aiuti devono andare a beneficio di istituti o enti di ricerca, e comunque non devono comportare la concessione diretta di aiuti non connessi alla ricerca a favore di singole imprese di produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

Aiuti alla formazione¹⁴³

Il GBER (art. 31), esenta gli aiuti alla formazione¹⁴⁴, se l'aiuto non supera il 50% dei

¹⁴³ Unioncamere nazionale ha comunicato un regime di aiuti alla formazione nel 2015 (ALL. 17).

¹⁴⁴ In materia di formazione come attività economica, è molto interessante la decisione della Commissione del 2 marzo 2005, relativa al regime italiano di aiuti per la ristrutturazione degli enti di formazione professionale (GUUE 18 marzo 2006). La Commissione ricorda che *“le regole del mercato interno e della concorrenza non si applicano alle attività non economiche e pertanto non esercitano alcuna influenza sui servizi di interesse generale nella misura in cui questi ultimi costituiscono effettivamente attività non economiche.”* Con riferimento all'istruzione nazionale, la Corte di Giustizia delle Comunità europee, nella sentenza Humbel, ha ritenuto che lo Stato, nell'istituire e mantenere tale sistema, non cerca di perseguire un'attività redditizia ma intende esercitare il suo ruolo verso la popolazione nel campo sociale, culturale ed educativo. La sentenza Wirth conferma che la caratteristica essenziale della remunerazione consiste nel fatto che essa costituisce corrispettivo del servizio in questione ed è normalmente concordata tra fornitore e destinatario del servizio. Nella stessa sentenza la Corte considera che tale caratteristica sia assente nel caso dei corsi forniti nell'ambito del sistema nazionale d'istruzione. La Commissione precisa che *“molte attività effettuate da organizzazioni esercitanti essenzialmente funzioni sociali, non finalizzate al profitto e non intese ad esercitare attività industriale o commerciale, sono normalmente escluse dall'applicazione delle regole comunitarie sulla concorrenza e sul mercato interno”*.

Nel caso oggetto della decisione, la Commissione ha individuato due tipi di attività svolte dai centri di formazione: sia servizi di formazione istituzionali aventi finalità sociale, sia attività commerciali di formazione, rivolte sia alle imprese e ai loro dipendenti che ai singoli individui, retribuite a prezzi di mercato. La Commissione ha precisato che il concetto di attività economica è un concetto in evoluzione, legato in parte alle scelte politiche degli Stati, che possono trasferire ad imprese taluni compiti tradizionalmente considerati come rientranti nei loro poteri sovrani. Gli Stati possono anche creare dei mercati di prodotti e servizi che altrimenti non esisterebbero. Ad esempio, il trasporto di pazienti è un'attività offerta verso remunerazione da parte di vari operatori sul mercato dei servizi di trasporto di emergenza e di trasporto di pazienti. In un caso sottoposto al giudizio della Corte di Giustizia, tali servizi venivano assicurati da enti senza fine di lucro. Ma la Corte ha precisato che tale caratteristica non esclude la classificazione come impresa nei casi in cui gli stessi enti svolgano anche un'attività economica. La Corte ha anche ritenuto che la produzione all'interno di un ospedale di una sostanza usata nell'ambito di un servizio medico dell'ospedale costituisce un'attività di tipo economico. Il fatto che il servizio non sia pagato direttamente dal paziente, ma finanziato mediante fondi pubblici non influisce sulla sua classificazione come attività economica. In altre sentenze, la Corte ha ritenuto che le attività mediche sono attività economiche, indipendentemente dal fatto che i relativi servizi non necessitino di essere pagati direttamente dai pazienti ma dalle autorità pubbliche o dalle casse malattia. In generale quindi non si può escludere che talune attività esercitate dagli enti di formazione professionale fornita nell'ambito del sistema pubblico di istruzione siano da qualificare come attività economiche. In questo caso occorre applicare l'art. 106 del Trattato in tema di servizi di interesse economico generale, che prevede che le imprese sono soggette alle regole del Trattato, in

costi ammissibili, che può in taluni specifici casi essere aumentata fino ad un'intensità massima del 70%¹⁴⁵.

Fra i costi ammissibili, si ricordano quelli per il personale docente, compresi i relativi costi di trasferta, le spese dei materiali dei corsi, i costi dei servizi di consulenza, i costi del personale che segue la formazione, calcolando le sole ore di effettiva partecipazione.¹⁴⁶

Nel 2009 la Commissione ha pubblicato una Comunicazione contenente i criteri per l'analisi della compatibilità di aiuti di Stato alla formazione soggetti a notifica individuale, cioè quelli il cui equivalente sovvenzione supera i 2 milioni di euro per singolo progetto (cfr. art. 4 del GBER).¹⁴⁷

Aiuti all'assunzione di lavoratori svantaggiati sotto forma d'integrazioni salariali

Il GBER (art. 32) esenta aiuti per l'assunzione di lavoratori svantaggiati¹⁴⁸ sotto

particolare quelle sulla concorrenza, nella misura in cui la loro applicazione non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Pertanto, nei casi in cui agli enti di formazione sia affidata una missione di pubblico servizio, nel quadro delle norme nazionali e regionali pertinenti, per mezzo di atti vincolanti come le convenzioni, e qualora non vi sia rischio di sovracompensazione grazie ad una contabilità separata, si può applicare l'art. 106 del Trattato.

Sulla stessa linea si pone la decisione 8 novembre 2006, aiuto n. 54/06, Repubblica Ceca: in tal caso si trattava di aiuti ad una scuola superiore per l'acquisto di libri e attrezzatura da laboratorio. La Commissione ha escluso che la scuola potesse essere considerata un'impresa, in quanto facente parte del sistema scolastico nazionale. Secondo la Commissione, la scuola non poteva svolgere attività diverse rispetto a quella d'istruzione. La scuola non aveva scopo di lucro e gli eventuali utili dovevano esservi reinvestiti. La Commissione ha quindi giudicato che la scuola non era impresa e perseguiva scopi di istruzione di carattere generale. La Commissione ha poi escluso che vi potesse essere incidenza sugli scambi intracomunitari, posto che la scuola aveva dimensione locale, numero di studenti (135) limitato, corsi soltanto in lingua ceca, e non si trovava vicino ad alcun confine. Inoltre gli aiuti erano di lieve entità.

¹⁴⁵ Può essere aumentata di 10 punti percentuali se la formazione è destinata a lavoratori con disabilità o a lavoratori svantaggiati; di 10 punti percentuali per gli aiuti concessi alle medie imprese e di 20 punti percentuali per gli aiuti concessi alle piccole imprese.

¹⁴⁶ Un punto importante per la corretta gestione degli aiuti alla formazione, è quello dell'identificazione dell'effettivo beneficiario della misura. Appare fondamentale che le Camere di Commercio e le aziende speciali verifichino che beneficiari dei contributi siano le aziende partecipanti ai corsi e non le strutture che gestiscono i corsi stessi. Di fatto risulta importante che gli aiuti vengano concessi alle singole imprese, e che cioè sia dimostrabile che i fondi non rimangono alle società che organizzano la formazione. Può essere utile quindi che le delibere che prevedono la concessione dell'aiuto indichino che l'aiuto deve essere trasferito ai singoli partecipanti al corso, i quali poi devono rendicontare il ricevimento dell'aiuto stesso.

¹⁴⁷ GUUE C 188 dell'11 agosto 2009.

¹⁴⁸ I lavoratori svantaggiati sono definiti all'art. 2 GBER: trattasi *inter alia* di chi non ha un impiego retribuito da almeno sei mesi, chi ha un'età compresa tra i 15 e i 24 anni, chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale, chi ha più di 50 anni, gli adulti che vivono con una o più persone a carico, ecc..

forma d'integrazioni salariali, purché l'intensità di aiuto non sia superiore al 50% dei costi ammissibili, che sono i costi salariali durante un periodo massimo di 12 mesi¹⁴⁹ successivi all'assunzione. L'assunzione deve costituire vuoi un incremento netto del numero di dipendenti, vuoi la copertura di posti in seguito a dimissioni volontarie, invalidità, pensionamento per raggiunti limiti di età, riduzione volontaria dell'orario di lavoro, licenziamento per giusta causa.¹⁵⁰

Il lavoratore svantaggiato dovrebbe godere di un periodo di occupazione minimo compatibile con la legislazione nazionale rilevante. L'aiuto va ridotto proporzionalmente se il periodo minimo è comunque inferiore a 12 mesi o 24 mesi nel caso di lavoratore molto svantaggiato.

Aiuti all'occupazione di lavoratori disabili sotto forma d'integrazioni salariali

Il GBER (art. 33) esenta gli aiuti all'occupazione di lavoratori disabili¹⁵¹ concessi sotto forma di integrazioni salariali purché l'intensità di aiuto non superi il 75% dei costi ammissibili, i quali corrispondono ai costi salariali sostenuti nel periodo in cui il lavoratore disabile è stato impiegato.

Analogamente all'ipotesi di aiuti per l'assunzione di lavoratori svantaggiati, l'assunzione di lavoratori disabili deve costituire vuoi un incremento netto del numero di dipendenti, vuoi la copertura di posti in seguito a dimissioni volontarie, invalidità, pensionamento per raggiunti limiti di età, riduzione volontaria dell'orario di lavoro, licenziamento per giusta causa.¹⁵²

Il lavoratore disabile dovrebbe godere di un periodo di occupazione minimo compatibile con la legislazione nazionale rilevante.

¹⁴⁹ 24 mesi in caso di lavoratori molto svantaggiati, vale a dire (i) lavoratori privi da almeno 24 mesi di impiego regolarmente retribuito o (ii) lavoratori privi da almeno 12 mesi di impiego regolarmente retribuito se avente un'età compresa tra i 15 e i 24 anni, o se senza diploma di scuola media superiore o professionale, o se ha più di 50 anni, o se ha una o più persone a carico, ecc..

¹⁵⁰ L'esenzione non si applica in caso di assunzione in seguito a licenziamenti per riduzione del personale.

¹⁵¹ Il GBER, art. 2, definisce il lavoratore disabile come chi è riconosciuto disabile ai sensi dell'ordinamento nazionale, o chi ha un handicap fisico e/o mentale accertato.

¹⁵² L'esenzione non si applica in caso di assunzione in seguito a licenziamenti per riduzione del personale.

Aiuti intesi a compensare i sovraccosti connessi all'occupazione di lavoratori disabili

Il GBER (art. 34) esenta gli aiuti a fronte dei sovraccosti sopportati dalle imprese per far lavorare personale disabile, purché l'intensità non superi il 100% dei costi ammissibili, che sono in particolare i costi per l'adeguamento dei locali e per l'adeguamento o l'acquisto di attrezzature ad uso dei lavoratori con disabilità, oltre ai costi direttamente connessi al trasporto del lavoratore disabile, ecc..

In ordine agli aiuti ai lavoratori svantaggiati e disabili, nel 2009 la Commissione ha emanato una Comunicazione che contiene i criteri per l'analisi della compatibilità degli aiuti soggetti a soglia di notifica individuale, in quanto eccedenti i limiti d'aiuto per singola impresa e per anno di cui all'art. 4 del GBER.¹⁵³

Aiuti intesi a compensare i costi dell'assistenza fornita ai lavoratori svantaggiati

Il GBER (art. 35) esenta gli aiuti intesi a compensare i costi dell'assistenza fornita ai lavoratori svantaggiati¹⁵⁴, purché l'intensità non superi il 50% dei costi ammissibili, che sono (i) i costi relativi al tempo di lavoro dedicato dal personale all'assistenza dei lavoratori svantaggiati e (ii) i costi di formazione del personale per assistere tali lavoratori.

Aiuti per la tutela dell'ambiente¹⁵⁵

¹⁵³ GUUE C 188 dell'11 agosto 2009.

¹⁵⁴ L'assistenza fornita consiste in misure volte a sostenere l'autonomia del lavoratore svantaggiato e il suo adattamento all'ambiente di lavoro, ad assisterlo nelle pratiche di assistenza sociale e amministrative, ad agevolare la comunicazione con il datore di lavoro e la gestione di conflitto.

¹⁵⁵ Le misure di aiuti all'ambiente e all'energia che non possiedono tutti i requisiti per rientrare nell'ambito del regolamento generale di esenzione per categoria potranno comunque essere notificate alla Commissione Europea che ne valuterà la compatibilità con il mercato interno alla luce della Comunicazione della Commissione riguardante la Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014 – 2020 (G.U.U.E. C 200 del 28 giugno 2014) (**ALL. 18**). La disciplina è valida dal 1° luglio 2014.

In data 28 giugno 2014 la Commissione Europea ha infatti adottato una nuova disciplina relativa al supporto pubblico per progetti nel campo della protezione ambientale e dell'energia che, a grandi linee, prevede:

Il GBER presume compatibili col Trattato e quindi da non notificarsi, in primo luogo (art. 36) gli aiuti agli investimenti che consentono alle imprese di innalzare il livello di tutela ambientale oltre quanto obbligatorio, sia andando oltre le norme comunitarie, sia in assenza di dette norme¹⁵⁶: l'intensità base non deve eccedere il 40%¹⁵⁷. Come costi ammissibili s'intendono i costi di investimento supplementari necessari per andare oltre le norme dell'Unione o per innalzare il livello di tutela dell'ambiente in assenza di tali norme. Se il costo dell'investimento è individuabile come investimento distinto all'interno del costo complessivo dell'investimento, il costo ammissibile corrisponde al costo connesso alla tutela dell'ambiente. Negli altri casi, il costo dell'investimento viene stabilito in riferimento a un investimento analogo meno rispettoso dell'ambiente che verosimilmente sarebbe realizzato senza l'aiuto.

Il GBER presume compatibili anche aiuti alle imprese per l'adeguamento a nuove norme dell'Unione non ancora in vigore che innalzano il livello di tutela dell'ambiente (art. 37). In questo caso si premia il fatto che le imprese abbiano anticipato gli investimenti rispetto ai termini imposti dal diritto dell'Unione. Occorre che le norme siano state adottate e che gli investimenti siano stati ultimati almeno un anno prima della data di entrata in vigore delle norme pertinenti. Maggiore è l'anticipo con cui un'impresa ha realizzato l'investimento, maggiore può essere l'intensità dell'aiuto¹⁵⁸.

-
- una graduale introduzione di meccanismi basati su criteri di mercato (per esempio gare per l'assegnazione di supporto pubblico, graduale sostituzione delle tariffe agevolate con premi agevolati, ecc.);
 - la promozione della competitività dell'industria europea attraverso la riduzione degli oneri per un determinato numero di settori ad alto utilizzo di energia;
 - un supporto alle infrastrutture energetiche transfrontaliere al fine di promuovere il Mercato Unico Europeo dell'Energia attraverso l'inserimento di criteri per sostenere le infrastrutture energetiche, progetti che migliorano la circolazione dell'energia fra Stati e promuovono le infrastrutture nelle regioni europee meno sviluppate;
 - l'ammissibilità di aiuti diretti ad assicurare un'adeguata produzione di elettricità quando c'è un rischio reale d'insufficiente capacità di produzione di elettricità.

¹⁵⁶ Se le norme sono state adottate ma non sono ancora in vigore, non sono ammessi aiuti per adeguarsi a tali norme (salvo, a determinate condizioni, gli aiuti per l'acquisto di nuovi veicoli per il trasporto stradale, ferroviario o marittimo e aiuti per interventi di adattamento di veicoli già circolanti).

¹⁵⁷ Sono ammessi valori maggiori per le PMI.

¹⁵⁸ Per le piccole imprese 20%, per le medie imprese 15% e per le grandi imprese 10% dei costi ammissibili, se gli investimenti sono stati realizzati prima di tre anni rispetto all'entrata in vigore delle norme. Se invece l'investimento è completato tra uno e tre anni prima del termine perentorio dell'entrata in vigore della norma, gli aiuti alle piccole imprese potranno avere un'intensità fino al 15% dei costi ammissibili, le medie imprese fino al 10% e le grandi imprese fino al 5%.

Il GBER presume compatibili gli aiuti agli investimenti che consentono alle imprese di ottenere una maggiore efficienza energetica. I costi ammissibili corrispondono ai costi degli investimenti supplementari necessari per conseguire il livello più elevato di efficienza (art. 38). L'intensità non deve superare il 30% dei costi ammissibili, con maggiorazioni per le PMI e per investimenti effettuati in determinate zone assistite.

Il GBER esenta gli aiuti agli investimenti a favore di progetti per l'efficienza energetica degli immobili (art. 39). I costi ammissibili corrispondono ai costi complessivi del progetto di efficienza energetica. Gli aiuti possono essere concessi sotto forma di sovvenzioni dirette (e.g. dotazioni, equity) ai proprietari degli immobili o ai locatari ma anche sotto forma di prestiti e garanzie per il tramite di intermediari finanziari scelti secondo un meccanismo di selezione trasparente.

Il GBER presume compatibili aiuti agli investimenti nella cogenerazione ad alto rendimento (art. 40)¹⁵⁹ purché siano concessi solo a capacità installate o ammodernate di recente. I costi ammissibili corrispondono ai costi supplementari di investimento relativi all'attrezzatura necessaria per consentire all'impianto di funzionare come unità di cogenerazione ad alto rendimento. L'intensità non può eccedere il 45%¹⁶⁰ dei costi ammissibili.

Il GBER copre anche taluni aiuti per promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili (art. 41)¹⁶¹ ove concessi solamente a nuovi impianti. L'intensità massima varia tra il 30% e il 45%¹⁶². Sono ritenuti ammissibili i costi degli investimenti

¹⁵⁹ Per cogenerazione si intende la produzione simultanea, nell'ambito di un unico processo, di energia termica e di energia elettrica e/o meccanica. La cogenerazione permette di ottenere un risparmio di energia primaria rispetto alla produzione separata. Il miglioramento di un'unità di cogenerazione esistente o la conversione di un impianto di produzione di energia esistente in un'unità di cogenerazione consentono di ottenere un risparmio di energia primaria rispetto alla situazione di partenza.

¹⁶⁰ Sono previste maggiorazioni per le PMI e per investimenti effettuati in determinate zone assistite.

¹⁶¹ Per fonti di energia rinnovabili si intendono le seguenti fonti energetiche rinnovabili non fossili: energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, energia derivata da biomassa, da gas di discarica, da gas residuati dai processi di depurazione e da biogas. Sono esclusi gli aiuti ai biocarburanti soggetti a un obbligo di fornitura o di miscelazione e quelli concessi a centrali idroelettriche non conformi alle normative europee.

¹⁶² Sono ancora previste maggiorazioni per le PMI e per investimenti effettuati in zone assistite. Inoltre, l'intensità dell'aiuto può raggiungere il 100% dei costi ammissibili se gli aiuti sono concessi tramite una procedura di gara competitiva.

supplementari necessari per promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Il GBER esenta gli aiuti al funzionamento volti a promuovere la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (art. 42) purché siano concessi a favore di tecnologie nuove e innovative nell'ambito di una procedura di gara competitiva¹⁶³. Questi aiuti non sono concessi per più del 5% del totale annuo della nuova capacità pianificata di energia elettrica da fonti rinnovabili, sono concessi solo fino al completo ammortamento dell'impianto di generazione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili e assumono la forma di premio che si aggiunge al prezzo di mercato al quale i produttori vendono la propria energia elettrica direttamente sul mercato.

Il GBER copre anche aiuti al funzionamento volti a promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili in impianti su scala ridotta (art. 43) e sono concessi agli impianti con una capacità installata inferiore a 500 kW per la produzione di energia da tutte le fonti rinnovabili (3 MW o meno di 3 unità di produzione per l'energia eolica e 50.000 tonnellate/anno per i biocarburanti). Gli aiuti sono concessi solo fino al completo ammortamento dell'impianto.

Il GBER esenta gli aiuti sotto forma di sgravi da imposte ambientali in conformità della direttiva 2003/96/CE (art. 44) ed i relativi regimi di aiuto si basano su una riduzione dell'aliquota d'imposta ambientale applicabile o sul pagamento di un importo di compensazione fisso o su una combinazione di questi meccanismi. I beneficiari devono essere selezionati sulla base di criteri trasparenti e oggettivi.

Il GBER esenta gli aiuti agli investimenti per il risanamento di siti contaminati (art. 45) che comportano la riparazione del danno ambientale (inclusi danni del suolo, delle acque di superficie o delle falde freatiche). Se la persona giuridica o fisica responsabile del danno ambientale è stata individuata, tale persona è tenuta a finanziare il risanamento senza usufruire di alcun aiuto di Stato. Dove non è possibile, la persona responsabile dell'intervento di risanamento può beneficiare di aiuti di Stato. L'intensità di aiuto non supera il 100% dei costi ammissibili e

¹⁶³ Sono concessi senza procedura di gara quando gli impianti hanno una capacità installata di produzione di energia elettrica da tutte le fonti rinnovabili inferiore a 1 MW (6 MW o meno di 6 unità di produzione per l'energia eolica).

quest'ultimi corrispondono ai costi sostenuti per i lavori di risanamento, meno l'aumento del valore del terreno.

Il GBER copre anche gli aiuti agli investimenti per teleriscaldamento e teleraffredamento efficienti sotto il profilo energetico¹⁶⁴ (art. 46). I costi ammissibili per l'impianto di produzione corrispondono ai costi supplementari sostenuti per la costruzione, l'ampliamento e l'ammodernamento di una o più unità di produzione di energia per realizzare un sistema di teleriscaldamento e teleraffredamento efficiente sotto il profilo energetico rispetto a un impianto di produzione tradizionale. L'intensità di aiuto non supera il 45% dei costi ammissibili, ma sono previsti degli incrementi dell'intensità per aiuti diretti a PMI e per investimenti effettuati in zone assistite.

Per la rete di distribuzione i costi ammissibili sono i costi di investimento e l'importo dell'aiuto non deve superare la differenza tra i costi ammissibili e il risultato operativo.

Il GBER esenta gli aiuti agli investimenti per il riciclaggio e il riutilizzo dei rifiuti (art. 47) prodotti da altre imprese. I costi ammissibili corrispondono ai costi di investimento supplementari necessari per realizzare un investimento che conduca ad attività di riciclaggio o riutilizzo rispetto a un processo tradizionale di attività di riutilizzo e di riciclaggio di analoga capacità che verrebbe realizzato in assenza di aiuti e l'intensità dell'aiuto non supera il 35% dei costi ammissibili¹⁶⁵.

Il GBER esenta gli aiuti agli investimenti per le infrastrutture energetiche (art. 48) situate in zone assistite. I costi ammissibili sono i costi di investimento e l'importo dell'aiuto non supera la differenza tra i costi ammissibili e il risultato operativo dell'investimento¹⁶⁶.

Il GBER copre anche aiuti per studi in materia ambientale relativi ai settori coperti dalle altre esenzioni del GBER in tema ambientale (risparmi energetici, fonti

¹⁶⁴ In questa definizione rientrano gli impianti di produzione per il teleriscaldamento o il teleraffredamento e la rete (comprese le rispettive strutture) necessari per distribuire il riscaldamento/raffredamento dalle unità di produzione ai locali dell'utente.

¹⁶⁵ L'intensità dell'aiuto può essere aumentato per le PMI e per investimenti effettuati in determinate zone assistite.

¹⁶⁶ Il GBER non copre gli aiuti destinati a progetti di stoccaggio dell'energia elettrica e del gas e alle infrastrutture petrolifere.

rinnovabili, tutela ulteriore rispetto a quella dell'Unione – art. 49). L'intensità massima è del 50%, aumentabile per le PMI.

Aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali

Il GBER (art. 50) esenta dall'obbligo di notifica gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da terremoti, valanghe, frane, inondazioni, trombe d'aria, uragani, eruzioni vulcaniche ed incendi boschivi di origine naturale¹⁶⁷, se (i) le autorità pubbliche competenti hanno riconosciuto formalmente il carattere di calamità naturale dell'evento e (ii) se sussiste un nesso causale diretto tra la calamità naturale e i danni subiti dall'impresa beneficiaria, che può essere anche un'impresa in difficoltà.

I regimi di aiuti devono essere adottati nei tre anni successivi all'evento e i relativi aiuti vanno concessi entro quattro anni dall'evento.

I costi ammissibili sono i costi dei danni subiti come conseguenza diretta della calamità naturale e devono essere valutati da un esperto indipendente riconosciuto dall'autorità nazionale competente o da un'impresa di assicurazione. Vengono presi in considerazione come danni sia i danni materiali ad attivi¹⁶⁸ (ad es. immobili, attrezzature, macchinari e scorte) che la perdita di reddito¹⁶⁹ dovuta alla sospensione totale o parziale dell'attività per un periodo massimo di sei mesi dalla data in cui si è verificato l'evento.

L'aiuto e i pagamenti ricevuti a copertura dei danni – compresi i pagamenti ricevuti dalle assicurazioni – non devono superare il 100% dei costi ammissibili.

Aiuti a carattere sociale per i trasporti a favore dei residenti in regioni remote

¹⁶⁷ I danni causati da condizioni metereologiche avverse quali gelo, grandine, ghiaccio, pioggia o siccità non sono considerate calamità naturali.

¹⁶⁸ Il calcolo dei danni materiali è basato sui costi di riparazione o sul valore economico che gli attivi colpiti avevano prima della calamità.

¹⁶⁹ La perdita di reddito è calcolata sulla base dei dati finanziari dell'impresa colpita confrontando i dati finanziari dei sei mesi successivi al verificarsi dell'evento con la media di tre anni scelti tra i cinque anni precedenti il verificarsi della calamità (escludendo il migliore e peggiore risultato finanziario) e calcolata per lo stesso semestre dell'anno.

Il GBER (art. 51) esenta dall'obbligo di notifica gli aiuti per il trasporto aereo e marittimo di passeggeri laddove l'intero aiuto vada a beneficio degli utenti finali che hanno la residenza abituale in regioni remote e purché non sia superata l'intensità del 100% dei costi ammissibili.

I costi ammissibili corrispondono al prezzo di un biglietto di andata e ritorno, da o per la regione remota, comprensivo di tutte le tasse e spese fatturate dal vettore all'utente.

Gli aiuti devono essere accordati senza discriminazioni determinate dall'identità del vettore o dal tipo di servizio¹⁷⁰ e senza limitazione della precisa rotta da o verso la regione remota.

Aiuti per le infrastrutture a banda larga

Anche gli aiuti per lo sviluppo di reti d'infrastrutture a banda larga sono ritenuti compatibili con il mercato interno e dunque esentati dall'obbligo di notifica (art. 52). In particolare, sono ritenuti ammissibili i costi d'investimento (i) per lo sviluppo d'infrastrutture passive a banda larga, (ii) per le opere d'ingegneria civile relative alla banda larga, (iii) per lo sviluppo di reti di base a banda larga, e (iv) per lo sviluppo di reti di accesso di nuova generazione.

Gli investimenti devono essere effettuati in zone in cui non esistono infrastrutture della stessa categoria, né è probabile che siano sviluppate a condizioni commerciali nei tre anni successivi al momento della pubblicazione della misura di aiuto pianificata. L'operatore della rete deve offrire un accesso attivo e passivo all'ingrosso per almeno sette anni e deve essere scelto in conformità a una procedura di selezione competitiva, aperta, trasparente, non discriminatoria e rispettando il principio della neutralità tecnologica.

Aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio

Il GBER introduce un'esenzione dall'obbligo di notifica anche per gli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio (art. 53) se diretti ad uno degli obiettivi o delle attività culturali indicati al secondo comma dell'articolo in commento (*e.g.*

¹⁷⁰ Inclusi servizi di linea, charter e voli a basso costo.

musei, archivi, biblioteche, centri e spazi culturali, teatri, sale da concerto, organizzazioni culturali, siti archeologici, i costumi e folclore tradizionale, eventi artistici o culturali, attività di educazione culturale, produzione di musica e opere letterarie, ecc.).

Le misure di aiuto possono assumere sia la forma di aiuti agli investimenti¹⁷¹ (compresi aiuti per la creazione o l'ammodernamento delle infrastrutture culturali) che aiuti al funzionamento¹⁷², a condizione che sia esclusa ogni sovracompensazione. Gli aiuti alla pubblicazione di musica e opere letterarie sono ammessi con alcune limitazioni, mentre sono espressamente esclusi aiuti alla stampa e ai periodici.

Regimi di aiuti a favore delle opere audiovisive

Sono ricompresi nell'esenzione di cui al GBER anche gli aiuti destinati alla sceneggiatura, allo sviluppo, alla produzione, alla distribuzione e promozione di opere audiovisive (art. 54) purché siano rispettate le seguenti intensità:

- (i) per la produzione di opere audiovisive, l'intensità di aiuto non può di regola superare il 50 % dei costi ammissibili (aumentata fino al 60% per le produzioni transfrontaliere, finanziate da più di uno Stato membro e a cui partecipano produttori di più di uno Stato membro e fino al 100% per le opere audiovisive difficili e le coproduzioni cui partecipano paesi dell'elenco del comitato per l'assistenza allo sviluppo dell'OCSE);
- (ii) per la pre-produzione (i.e. sceneggiatura e sviluppo) delle opere audiovisive, l'intensità di aiuto può invece arrivare al 100% dei costi ammissibili.

Aiuti per le infrastrutture sportive e le infrastrutture ricreative multifunzionali

¹⁷¹ Gli aiuti non devono superare la differenza tra i costi ammissibili ed il risultato operativo dell'investimento stesso; il risultato operativo viene dedotto dai costi ammissibili *ex ante*, sulla base di proiezioni ragionevoli o mediante un meccanismo di recupero. E' prevista la possibilità per il gestore dell'infrastruttura di trattenere un utile ragionevole. Per aiuti inferiori ad 1 milione di euro, l'aiuto non può superare l'80 % dei costi ammissibili.

¹⁷² L'importo dell'aiuto non deve superare quanto necessario per coprire le perdite di esercizio e un utile ragionevole nel periodo in questione, garantito *ex ante* sulla base di proiezioni ragionevoli o mediante un meccanismo di recupero. Per aiuti inferiori ad 1 milione di EUR, l'importo massimo dell'aiuto può essere fissato all'80 % dei costi ammissibili.

A determinate condizioni, il GBER esenta (art. 55) gli aiuti per le infrastrutture sportive purché queste non siano riservate ad un unico sportivo professionista, ma possano essere utilizzate da vari utenti nella misura di almeno il 20 % del tempo complessivo annuale. Inoltre, esenta dall'obbligo di notifica gli aiuti alle infrastrutture ricreative multifunzionali che offrono servizi culturali e ricreativi, con eccezione dei parchi di divertimento e degli alberghi. Ai fini dell'operatività dell'esenzione, l'accesso alle infrastrutture deve essere aperto a più utenti e concesso in modo trasparente e non discriminatorio sebbene sia ammesso che le imprese che hanno finanziato almeno il 30% dei costi d'investimento possano avere un accesso preferenziale. Qualsiasi concessione a favore di terzi per la costruzione, l'ammodernamento e/o la gestione dell'infrastruttura deve avvenire nel rispetto di principi di trasparenza e non discriminazione.

Gli aiuti possono assumere la forma di (i) aiuti agli investimenti materiali (inclusi creazioni e ammodernamento) e immateriali di infrastrutture sportive o di infrastrutture ricreative funzionali o (ii) aiuti al funzionamento per le infrastrutture sportive (e.g. costi del personale, dei materiali, dei servizi appaltati, delle comunicazione, dell'energia, della manutenzione, dell'affitto, di amministrazione ecc.¹⁷³).

Aiuti agli investimenti per le infrastrutture locali

Sono esentati dall'obbligo di notifica i finanziamenti per la creazione o l'ammodernamento di infrastrutture locali volte a migliorare, a livello locale, il clima per le imprese e i consumatori e ad ammodernare e sviluppare la base industriale (art. 56.) L'esenzione non si applica alle infrastrutture portuali e aeroportuali ed a favore d'infrastrutture disciplinate in altre sezioni del GBER, ma si applica agli aiuti a finalità regionale.

Affinché il finanziamento possa essere esentato ai sensi del GBER, l'infrastruttura deve essere messa a disposizione degli interessati su base aperta, trasparente e non discriminatoria e ad un prezzo (per l'uso o la vendita) di mercato; inoltre, qualsiasi concessione a favore di terzi per la gestione dell'infrastruttura deve essere fatta in maniera aperta, trasparente e non discriminatoria e deve avvenire nel dovuto rispetto

¹⁷³ Sono esclusi i costi di ammortamento e di finanziamento inclusi negli aiuti agli investimenti.

delle norme applicabili in materia di appalti. I costi ammissibili sono quelli per gli investimenti materiali e immateriali.

L'importo dell'aiuto non deve superare la differenza tra i costi ammissibili e il risultato operativo dell'investimento¹⁷⁴.

Aiuti a favore degli aeroporti regionali

Sono esentati dall'obbligo di notifica gli aiuti agli investimenti a favore di un aeroporto e gli aiuti al suo funzionamento a certe condizioni (art 56 bis).

Esclusi gli aeroporti piccoli (con meno di 200.000 passeggeri nei due esercizi finanziari precedenti), in particolare gli aiuti non possono servire alla delocalizzazione di aeroporti già esistenti o per la creazione di un nuovo aeroporto passeggeri, compresa la conversione di un campo di aviazione già esistente in un aeroporto passeggeri. Gli aiuti agli investimenti non sono destinati ad aeroporti vicini ad aeroporti già esistenti che gestiscono servizi aerei di linea.

Non godono dell'esenzione gli aiuti ad aeroporti con una media annuale di traffico superiore a tre milioni di passeggeri nei 2 esercizi finanziari precedenti, e l'aiuto non può comportare un aumento della media annuale del traffico dell'aeroporto oltre i 3 milioni di passeggeri nei 2 esercizi finanziari seguenti.

Gli aiuti esentati non possono andare a beneficio di aeroporti con traffico merci superiore a 200.000 tonnellate nei due esercizi finanziari precedenti, e non possono comportare un aumento della media annuale del traffico merci oltre le 200.000 tonnellate nei due esercizi finanziari che seguono la concessione dell'aiuto. Sono previste determinate intensità massime e condizioni precise per gli aiuti al funzionamento, che possono riguardare solo aeroporti minori.

Aiuti a favore dei porti marittimi

Sono esentati dall'obbligo di notifica gli aiuti a favore dei porti marittimi, a fronte d'investimenti per costruzione, sostituzione o ammodernamento delle infrastrutture

¹⁷⁴ Il risultato operativo viene dedotto dai costi ammissibili *ex ante*, sulla base di proiezioni ragionevoli o mediante un meccanismo di recupero.

portuali e delle infrastrutture di accesso, e a fronte di investimenti per il dragaggio. Sono previste intensità diverse a seconda dei costi degli investimenti, ma è previsto un criterio ulteriore forfetario dell'80% di intensità massima qualora l'aiuto non superi i 5 milioni di euro. E' richiesto che, in caso di aiuti, l'eventuale affidamento a terzi dei lavori di costruzione, ammodernamento o l'affidamento dei servizi di gestione del porto siano assegnati in modo competitivo, trasparente, non discriminatorio. Non sono ammessi i costi per investimenti in attività non connesse al trasporto, come uffici e negozi.

Aiuti a favore dei porti interni

Sono esentati dall'obbligo di notifica gli aiuti a favore dei porti interni, con riferimento ai costi di costruzione, ammodernamento o sostituzione delle infrastrutture portuali e/o delle infrastrutture di accesso nonché con riferimento ai costi di dragaggio. E' prevista un'intensità massima del 100%, con un criterio ulteriore forfetario dell'80% di intensità massima qualora l'aiuto non superi i 2 milioni di euro. E' richiesto che, in caso di aiuti, l'eventuale affidamento a terzi dei lavori di costruzione, ammodernamento o l'affidamento dei servizi di gestione del porto siano assegnati in modo competitivo, trasparente, non discriminatorio. Non sono ammessi i costi per investimenti in attività non connesse al trasporto, come uffici e negozi.

Regolamento “de minimis” n. 1407/2013

Il Regolamento della Commissione 1407/2013¹⁷⁵ disciplina le sovvenzioni pubbliche che rientrano nella cosiddetta regola *de minimis* (ALL. 4 cit.). La Commissione considera minimi e quindi incapaci di avere un'incidenza nel mercato europeo e di falsare la concorrenza, gli aiuti¹⁷⁶ erogati ad un'impresa che non superano i 200.000 Euro nell'arco di tre esercizi finanziari. L'esenzione *de minimis* è estesa al settore del trasporto, dove il tetto è però fissato a 100.000 Euro per le imprese che esercitano

¹⁷⁵ GUUE L 352 del 24 dicembre 2013.

¹⁷⁶ Per calcolare i massimali devono essere tenute in considerazione anche le sovvenzioni con fondi UE.

trasporto merci su strada per conto terzi¹⁷⁷.

I benefici pubblici accordati alle imprese per un valore limitato a questo ammontare non vanno quindi notificati.

Il triennio di riferimento va calcolato a ritroso a partire dall'ultimo aiuto ricevuto, tenendo in considerazione l'esercizio finanziario in questione e i due esercizi finanziari precedenti.

Il momento della concessione è quello in cui il beneficiario è titolare del “*diritto di ricevere gli aiuti indipendentemente dalla data di erogazione degli aiuti*”.¹⁷⁸

Il Regolamento riprende il concetto di “impresa unica”, finalizzato ad evitare che gruppi di imprese possano beneficiare di vari contributi in *de minimis* concessi alle singole imprese del gruppo: il limite *de minimis* dev'essere cioè calcolato per il gruppo (impresa unica¹⁷⁹) e non per le singole imprese collegate.¹⁸⁰

Restano escluse dal campo di applicazione del Reg. 1407 le imprese attive nei settori di pesca e acquacoltura che sono invece disciplinate da un regolamento specifico (n. 717/2014, v. *infra*). L'esenzione non si applica alle imprese attive nella produzione primaria dei prodotti agricoli (disciplinate da un apposito regolamento, n. 1408/2013 – v. *infra*), mentre si applica per i settori della trasformazione¹⁸¹ e commercializzazione¹⁸² dei prodotti agricoli¹⁸³.

¹⁷⁷ Restano però esclusi gli aiuti destinati all'acquisto di veicoli per il trasporto di merci su strada da parte di imprese che effettuano trasporto di merci su strada per conto terzi.

¹⁷⁸ Articolo n. 3, par. 4. E' evidente che la Commissione, con questo articolo, ha voluto eliminare i dubbi che ancora rimanevano in ordine al momento rilevante di acquisizione dell'aiuto, ai fini del calcolo del periodo dei tre esercizi finanziari. Ora quindi, per ragioni di certezza giuridica, la Commissione enfatizza pesantemente l'atto di concessione dell'aiuto, e tende a considerare molto ridotta la discrezionalità dell'ente pubblico in fase di controllo della rendicontazione. Alla luce della nuova formulazione normativa, si consiglia di considerare rilevante solo il momento di attribuzione del diritto all'aiuto.

¹⁷⁹ V. *supra*, il paragrafo su L'ART. 107 TFUE, Il vantaggio per le imprese.

¹⁸⁰ Secondo la medesima ratio, se sono stati concessi aiuti in *de minimis* a due imprese che poi si sono fuse anche per acquisizione, ovvero a un'impresa che poi si è scissa, nell'eventualità di nuovi aiuti occorrerà, nel primo caso, sommare e tener conto degli aiuti già percepiti, nel secondo caso occorrerà verificare se l'aiuto è attribuibile solo ad una delle due imprese nate dalla scissione: in caso contrario l'aiuto sarà imputato sulla base del valore contabile del capitale azionario di ciascuna impresa.

¹⁸¹ L'art. 2 la definisce come qualsiasi trattamento di un prodotto agricolo in cui il prodotto ottenuto resta un prodotto agricolo, eccezion fatta per le attività agricole necessarie per preparare un prodotto animale o vegetale alla prima vendita.

¹⁸² L'art. 2 la definisce come la detenzione o l'esposizione di un prodotto agricolo allo scopo di vendere, consegnare o immettere sul mercato in qualsiasi altro modo detto prodotto, ad eccezione della prima vendita da parte di un produttore primario a rivenditori o a imprese di trasformazione, e qualsiasi attività che prepara il prodotto per tale prima vendita; la vendita da parte di un produttore primario a dei consumatori finali è considerata commercializzazione se ha luogo in locali separati riservati a tale scopo.

E' quindi previsto che l'esenzione *de minimis* riguardi le imprese attive nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, che godono di massima dell'esenzione *de minimis* di cui al regolamento in esame, e non dell'esenzione minore prevista dal Reg. *de minimis* agricoltura.

Inoltre non sono coperti dall'esenzione *de minimis* gli aiuti a favore di attività connesse all'esportazione, mentre è stata eliminata l'esclusione per le imprese del settore carboniero e per le imprese in difficoltà (salvo quanto precisato in nota in tema di aiuti trasparenti)¹⁸⁴.

L'esenzione prevista dal regolamento copre solo gli aiuti cd. "trasparenti", per i quali è possibile calcolare l'equivalente sovvenzione lordo *ex ante* senza che sia necessario effettuare un'analisi del rischio.¹⁸⁵

¹⁸³ Salvo quando l'importo dell'aiuto è fissato in base al prezzo o al quantitativo di tali prodotti acquistati da produttori primari o immessi sul mercato dalle imprese interessate, oppure quando l'aiuto è subordinato al fatto di venire parzialmente o interamente trasferito a produttori primari.

¹⁸⁴ Con il nuovo regolamento *de minimis* n. 1407/2013 all'art. 1 ("campo di applicazione") è stata eliminata la lettera h) del precedente regolamento riguardo alle imprese in difficoltà ed è stato altresì eliminato il relativo *considerandum*. Quindi riteniamo che sia possibile concedere anche alle imprese in difficoltà questa tipologia di aiuti.

Bisogna, però, mettere in evidenza che il nuovo regolamento si applica soltanto agli **aiuti trasparenti** ai sensi dell'art. 4 del Regolamento n. 1407/2013, quindi "solo agli aiuti riguardo ai quali è possibile calcolare con precisione l'equivalente sovvenzione lordo *ex ante* senza che sia necessario effettuare una valutazione del rischio". I commi 3 e 6 dell'art. 4 statuiscono che gli aiuti concessi **sotto forma di prestiti e sotto forma di garanzie** sono da considerare aiuti *de minimis* trasparenti **solo se il beneficiario non è oggetto di procedura concorsuale per insolvenza oppure se non soddisfa le condizioni per l'apertura nei suoi confronti di una tale procedura su richiesta dei suoi creditori**. Quindi, nei predetti casi l'impresa non deve essere sottoposta o essere a rischio di essere sottoposta ad una procedura concorsuale per insolvenza.

In conclusione e in via generale, ai sensi del nuovo regolamento *de minimis*, suggeriamo di applicare sempre come condizione di concessione degli aiuti la non insolvenza dei beneficiari.

¹⁸⁵ In particolare, per essere considerati aiuti *de minimis* trasparenti, devono soddisfare specifiche condizioni gli aiuti sotto forma di prestiti, di conferimenti di capitale, di capitali di rischio, di garanzie. Aiuti sotto forma di prestiti: sono trasparenti se l'impresa beneficiaria non è insolvente, se l'ESL è stato calcolato sulla base dei tassi d'interesse di mercato, se il prestito è assistito da garanzie per il 50% del valore del prestito e questo non supera 1 milione di euro su 5 anni, oppure 0,5 milioni su 10 anni. Secondo la Commissione, in conformità a un calcolo forfettario, quelle condizioni equivalgono ad un massimale *de minimis* di 200.000 euro in 3 esercizi finanziari.

Aiuti sotto forma di conferimenti di capitale: sono trasparenti solo se l'importo totale dell'apporto pubblico è inferiore alla soglia *de minimis*. Aiuti sotto forma di capitale di rischio: sono trasparenti solo se l'apporto di capitale pubblico è inferiore alla soglia *de minimis* per ogni impresa. Aiuti sotto forma di garanzie: sono trasparenti se sono aiuti a imprese non in difficoltà, se il prestito cui è collegata la garanzia non supera euro 1,5 mil. su un periodo di 5 anni o 750.000 su un periodo di 10 anni, e la garanzia non supera l'80% del prestito. Nel settore del trasporto stradale le cifre sono inferiori.

Nell'ambito del regime *de minimis*, l'elemento di aiuto, in caso di prestito a tasso agevolato, è calcolato sulla base dei tassi d'interesse praticati sul mercato al momento della concessione.

In linea generale, l'equivalente sovvenzione lordo di un prestito a tasso agevolato è dato dalla differenza tra gli interessi che sarebbero dovuti al tasso di mercato e quelli effettivamente pagati. Il metodo per calcolare il tasso di riferimento è introdotto dalla *Comunicazione della Commissione relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione (GU C 14,*

I regimi di aiuti autorizzati dalla Commissione così come tutti gli aiuti ricevuti da una impresa ed esentati dalla notifica in virtù di uno dei regolamenti di esenzione per categoria contano nella quantificazione dei 200.000 Euro della regola *de minimis* se riguardano gli stessi costi ammissibili o se sono relativi alla stessa misura di finanziamento del rischio: gli aiuti *de minimis* quindi non possono essere cumulati con aiuti statali relativamente agli stessi costi ammissibili se un tale cumulo dà luogo ad un'intensità d'aiuto superiore a quella fissata, per le specifiche circostanze di ogni caso, in un regolamento di esenzione per categoria o in una decisione della

19.1.2008, p. 6 – ALL. 1 cit) e si tratta di un metodo orientato ai principi di mercato in quanto tiene in considerazione la specifica situazione dell'impresa.

In particolare, la metodologia attualmente in vigore prende come base di calcolo il tasso interbancario ad un anno (IBOR) - pubblicato periodicamente sul sito della Direzione Generale della Concorrenza (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html) - e lo aumenta di margini compresi tra 60 e 1000 punti base, in funzione della qualità creditizia dell'impresa e del livello di garanzie offerte.

Dopo aver individuato la base di calcolo, la stessa andrà aumentata con il margine appropriato (che terrà conto del rating dell'impresa interessata - non è necessario che i rating provengano da agenzie di rating specifiche: sono altrettanto accettabili i sistemi di rating nazionali o quelli utilizzati dalle banche per riflettere i tassi di inadempimento - e delle garanzie offerte):

Margini relativi ai prestiti, in punti base (a titolo esemplificativo, 100 punti base equivalgono ad 1 punto percentuale da aggiungere al tasso di base; 220 equivale a 2,2 punti base da aggiungere al tasso base; ecc.)			
Costituzione di garanzie			
Categoria di rating	Garanzie elevate	Garanzie normali (per “garanzie normali” si intende il livello di garanzie normalmente richiesto dalle istituzioni finanziarie a titolo di garanzie per il loro prestito)	Garanzie basse
Ottimo	60	75	100
Buono	75	100	220
Soddisfacente	100	220	400
Scarso	220	400	650
Negativo / Difficoltà finanziarie	400	650	1000

Solitamente al tasso di base viene applicata una maggiorazione di 100 punti base (per prestiti con rating soddisfacenti e garanzie elevate o per prestiti con rating buono e garanzie normali). Per i debitori che non hanno antecedenti in materia di prestiti o un rating basato su un approccio di bilancio, il tasso di base dovrebbe essere maggiorato di almeno 400 punti base. Sommando dunque alla base di calcolo lo specifico margine, si ottiene il tasso di riferimento (di mercato). Una volta calcolato il tasso d'interesse di riferimento (di mercato), si potrà procedere a sottrarre il tasso di interesse agevolato: la differenza costituisce l'equivalente sovvenzione lordo dell'aiuto. Esempio: ad un'impresa con rating buono ed in grado di fornire garanzie normali viene concesso un prestito ad un tasso di interesse dell'1%. L'elemento di aiuto è dato dalla differenza fra il tasso di riferimento e il tasso effettivamente pagato. Il tasso di riferimento è calcolato sommando alla base di calcolo il margine applicabile all'impresa. Poniamo che nel caso di specie, la base di calcolo sia pari a 1,24 e il margine 1,00 (100 punti base). Il tasso di riferimento è dunque pari a 2,24%. Il tasso pagato dall'impresa è 1%: pertanto l'elemento di aiuto è 1,24%.

Commissione¹⁸⁶.

Se una nuova misura d'aiuto in *de minimis* comporta il superamento dei massimali, non può essere concessa tout court: tuttavia, è la stessa Commissione che si sta dimostrando orientata ad un'interpretazione flessibile, segnatamente in tema di superamento dei massimali *de minimis*¹⁸⁷. Infatti, l'art 3, punto 7, stabilisce che “*Qualora la concessione di nuovi aiuti de minimis comporti il superamento dei massimali pertinenti di cui al paragrafo 2, nessuna delle nuove misure di aiuto può beneficiare del presente regolamento*”. Se il testo pare escludere la facoltà dell'ente pubblico di ridurre un contributo anziché bloccarne in toto la concessione, la sua interpretazione logica va in direzione opposta. L'interpretazione restrittiva infatti ha senso solo qualora il provvedimento concessorio escluda espressamente aiuti di importi inferiori ad una determinata cifra, ad es in quanto li considera privi dell'auspicato effetto di incentivo. In tal caso, l'ente pubblico non ha il potere discrezionale di ridurre l'entità del sussidio per farla rientrare nei limiti *de minimis*, in conformità a una regola che esso stesso ha fissato. Viceversa, se non si vuole perdere di vista la ratio legis, l'ente pubblico avrà sempre la facoltà di ridurre il sussidio per la parte che risulta eccedente la soglia *de minimis*. In caso contrario l'impresa in questione potrebbe essere irragionevolmente e ingiustamente penalizzata, rischiando di rimanere di gran lunga al di sotto della soglia *de minimis*

¹⁸⁶ Nei limite del massimale di 200.000 possono essere cumulati aiuti concessi ai sensi dei diversi regolamenti *de minimis*. Nel caso dei SIEG, si dovrà rispettare la soglia di 500.000 di cui al Regolamento *de minimis* SIEG n. 360/2012. Tuttavia non devono essere calcolati i fondi comunitari gestiti a livello centrale dalla Commissione ed erogati alle imprese senza un controllo diretto o indiretto degli Stati membri.

¹⁸⁷ E la Cassazione farebbe bene a tenerne conto (v. Cassazione civ. sez. trib. n. 21992/2014 e n. 11228/2011). Importante sul punto la sentenza del TAR Veneto, III Sez., 9 settembre 2016, nr. 977.

Si è posto il problema di un'impresa che ha acquisito il diritto a ricevere un aiuto in *de minimis* sulla base di un bando di ente pubblico. Il saldo è stato però bloccato parzialmente dall'ente in seguito ad una sua interpretazione illegittima del regolamento 1407/2013. Il TAR, adito dall'impresa, ha statuito che l'aiuto andava erogato alla beneficiaria. Ci si è chiesti se il saldo del sussidio doveva essere imputato temporalmente al periodo di concessione dell'aiuto (2014) o all'esercizio durante il quale la sentenza è stata emessa (2016). Il reg. *de minimis* n. 1407/2013, art 3 punto 4, statuisce che “*gli aiuti de minimis sono considerati concessi nel momento in cui all'impresa è accordato, a norma del regime giuridico nazionale applicabile, il diritto di ricevere gli aiuti, indipendentemente dalla data di erogazione degli aiuti de minimis all'impresa*”. Si è ritenuto che la sentenza del TAR avesse natura accertativa e non costitutiva. In altre parole, che abbia accertato l'esistenza di un diritto che si era costituito in capo al beneficiario nel momento della concessione dell'aiuto, e che dopo la sua concessione sia stato compreso illecitamente dall'ente pubblico. Grazie alla sentenza, tale diritto non è stato quindi creato, ma si è riespanso nel perimetro in cui si era in origine legittimamente costituito. E' parso quindi pacifico che, ai fini del calcolo del massimale *de minimis*, fosse corretto imputare la somma in questione, parzialmente congelata dall'ente pubblico, e poi erogata in seguito alla citata sentenza, all'esercizio finanziario di concessione dell'aiuto, cioè al 2014. La capienza *de minimis* dell'impresa in questione nel 2017, ad avviso di chi scrive, poteva prescindere dalla somma che l'ente pubblico era stato costretto a versare alla società beneficiaria con riferimento all'esercizio 2014.

nei tre esercizi finanziari rilevanti. Questa tesi è accettata dalla stessa Commissione europea, che a fronte di un ns specifico quesito, ha risposto che l'ente pubblico concedente ha il potere tanto di non concedere in toto l'aiuto, quanto di ridurne l'ammontare.

Ai fini della verifica e del rispetto del limite dei 200.000 Euro, il regolamento prevede che, prima dell'elargizione del beneficio, l'impresa sia tenuta a rilasciare al suddetto ente una dichiarazione che contenga in modo esauriente l'ammontare complessivo degli aiuti ricevuti¹⁸⁸ in *de minimis* (ai sensi di qualsiasi regolamento *de minimis*) nell'esercizio finanziario in corso e nei due precedenti (**ALL. 5** – dichiarazione *de minimis*), dichiarazione da consegnare all'impresa e farsi restituire debitamente compilata e sottoscritta prima dell'erogazione dell'aiuto¹⁸⁹ (art 6, par. 3): tale dichiarazione può essere anche in formato elettronico. L'erogazione dell'aiuto sarà quindi subordinata al ricevimento della dichiarazione *de minimis*¹⁹⁰.

¹⁸⁸ La ratio della disciplina *de minimis* risiede nella presunzione che il gioco della concorrenza non possa essere alterato in modo contrario agli interessi comunitari qualora un'impresa unica riceva sussidi di importo limitato in un certo arco temporale. L'art 3, punto 2 del reg. 1407/13 utilizza il termine "concessi" ("*L'importo complessivo degli aiuti de minimis concessi da uno Stato membro a un'impresa unica non può superare 200.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari*"). Dati i molti dubbi che esistevano fino al nuovo regolamento *de minimis* 1407, la Commissione ha enfatizzato il concetto della "*concessione*", contrapponendolo a quello della "*erogazione*". Formalmente, quindi, occorre riferirsi sempre all'atto concessorio, quello cioè con cui si crea in capo al beneficiario il diritto di ricevere l'aiuto. Se un ente pubblico chiedesse all'impresa una dichiarazione *de minimis* al momento della domanda d'aiuto, dovrebbe richiederla al momento della concessione. La Commissione ha dovuto salvaguardare esigenze di certezza giuridica. Di certo, l'aiuto concretamente erogato all'impresa beneficiaria potrebbe essere inferiore rispetto a quello concesso, ad es a causa di una revisione dei costi rendicontati. In altri casi, un'impresa potrebbe trovarsi a indicare nella dichiarazione *de minimis* dei valori di aiuti concessi alla stessa, ma mai erogati, o non ancora erogati, o erogabili in quantità inferiore rispetto all'ammontare concesso. L'interpretazione letterale delle norme può essere quindi fortemente penalizzante per le imprese, che potrebbero percepire nei 3 esercizi finanziari somme ben diverse rispetto a quelle concesse. Alla luce della ratio della disciplina *de minimis*, riteniamo difendibile una tesi accomodante verso le imprese, per quanto coscienti che esigenze di certezza giuridica porterebbero a enfatizzare la sola concessione. Sul punto ci conforta anche l'opinione della Rappresentanza permanente presso l'UE, secondo cui è corretto che un'impresa che sta registrando una dichiarazione *de minimis* secondo quanto previsto dall'articolo 6 del regolamento 1407 specifichi l'ammontare dell'aiuto effettivamente ricevuto e non solamente l'ammontare dell'aiuto concesso nel corso del corrente anno fiscale e dei due precedenti, dato che spesso l'aiuto effettivamente ricevuto è inferiore all'ammontare concesso. Questo approccio è corretto nella misura in cui l'erogazione corrisponde alla concessione, oppure quando la riduzione dell'importo erogato rispetto a quello concesso sia definitiva ed irreversibile. Infatti, ai sensi del comma 4 dell'art.3 del regolamento 1407, gli aiuti *de minimis* sono considerati concessi nel momento in cui all'impresa è accordato, a norma del regime giuridico nazionale applicabile, il diritto di ricevere gli aiuti, indipendentemente dalla data di erogazione degli aiuti *de minimis* all'impresa.

¹⁸⁹ Gli enti eroganti l'aiuto sono tenuti ad effettuare controlli, anche a campione, al fine di verificare la veridicità del contenuto delle dichiarazioni *de minimis*.

¹⁹⁰ Sembra invece ragionevole escludere la necessità di rilascio della c.d. "dichiarazione Deggendorf" (v. *infra*) qualora l'aiuto sia concesso in *de minimis*: l'art. 1 del DPCM 23 maggio 2007, infatti, fa riferimento ad aiuti rilevanti mentre gli aiuti *de minimis* non sono rilevanti ai sensi dell'art. 107 del TFUE.

Dal punto di vista pratico va specificato che i beneficiari devono rilasciare la dichiarazione *de minimis* quando è sorto il loro diritto a ricevere l'aiuto, indipendentemente dalla data di erogazione: con questa precisazione la Commissione ha chiarito in modo definitivo il criterio temporale di calcolo nei tre esercizi finanziari.

Il regolamento prevede infine l'obbligo per gli Stati membri, e per gli altri enti pubblici, di registrare e riunire tutte le informazioni relative agli aiuti erogati, al fine di poter verificare il rispetto delle prescrizioni contenute nel suddetto regolamento (si veda *infra* il capitolo dedicato alla banca dati del Ministero Attività Produttive). Viene anche posto il limite temporale di dieci anni per la conservazione delle operazioni relative ad ogni singolo aiuto o ad ogni regime di aiuti. Si impone inoltre all'ente erogatore di fornire alla Commissione tutte le risposte relative ad aiuti precedentemente erogati, entro 20 giorni lavorativi dalla richiesta ovvero entro il termine più lungo che potrà essere stabilito dalla richiesta della Commissione.

Il regolamento ha efficacia retroattiva per gli aiuti concessi anteriormente alla sua entrata in vigore, qualora essi soddisfino le condizioni dello stesso regolamento: esso resterà in vigore dal 1 gennaio 2014 al 31 dicembre 2020.

Per concludere il presente capitolo, vale la pena anche di richiamare il considerando n. 19 in tema di soggetti veicolo: la Commissione ha qui voluto precisare, limitatamente agli intermediari finanziari, che essi non devono assolutamente ricevere aiuti, ovvero che li possono ricevere nel limite del massimale *de minimis*, e che essi di norma sono tenuti a trasferire integralmente qualsiasi vantaggio ai beneficiari finali. Questa previsione normativa spinge a limitare rigorosamente la quota dei fondi pubblici che gli intermediari trattengono come rimborso delle proprie spese amministrative che dev'essere ragionevolmente dimostrabile, onde evitare la presenza di aiuti.

Regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE agli aiuti *de minimis* nel settore agricolo

Il Regolamento *de minimis* agricoltura n. 1408/13¹⁹¹ (ALL. 6 cit.), in vigore fino al

¹⁹¹ GUUE L 352 del 24.12.2013.

31 dicembre 2020¹⁹² (in seguito “il Regolamento 1408”), riguarda solamente la produzione primaria: la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli rientrano invece nell’ambito di applicazione del Regolamento *de minimis* generale 1407/13.

Rispetto al regolamento *de minimis* generale, il Regolamento 1408 utilizza un doppio criterio per l’applicazione dell’esenzione *de minimis*: non solo occorre che le imprese beneficiarie non ricevano nell’arco di tre esercizi finanziari più di € 15.000 di aiuti *de minimis*¹⁹³, ma occorre altresì che non sia superata la cifra nazionale cumulativa triennale prevista per gli aiuti alle imprese del settore agricolo (all. I al Regolamento)¹⁹⁴.

Rispetto al Regolamento *de minimis* generale quindi, gli aiuti in questione sono A) di entità molto inferiore e B) la loro erogazione richiede il soddisfacimento di due condizioni: la prima dipende direttamente dalle imprese, la seconda dipende dall’amministrazione centrale dello Stato. Rispetto al precedente Regolamento 1535/07, la Commissione ha aumentato il massimale di aiuto ottenibile dal singolo beneficiario (da 7.500 a 15.000 euro)¹⁹⁵ e del plafond nazionale (da 320 a 475 milioni di euro).

Il Regolamento riprende il concetto di “impresa unica”, finalizzato ad evitare che gruppi di imprese possano beneficiare di vari contributi in *de minimis* concessi alle singole imprese del gruppo: il limite *de minimis* dev’essere cioè calcolato per il gruppo (impresa unica) e non per le singole imprese collegate.

Per il calcolo della soglia *de minimis*, si dovrà considerare il momento in cui

¹⁹² Il precedente Reg. 1535/2007 si può applicare agli aiuti individuali concessi fino al 30 giugno 2014, e il Reg. 1408/13 sarà applicabile per un ulteriore periodo di sei mesi a tutti i regimi di aiuti *de minimis* in linea col regolamento stesso.

¹⁹³ Il massimale si applica indipendentemente dalla forma degli aiuti o dall’obiettivo perseguito e indipendentemente dal fatto che l’aiuto sia finanziato interamente o parzialmente con risorse UE (art. 3, punto 5).

¹⁹⁴ Detta cifra risulta dal calcolo percentuale dell’1% del valore della produzione annuale (considerando n. 3). In Italia il tetto nazionale è attualmente pari a circa 475 milioni di euro nell’arco di un triennio (non risultano alla data del presente aggiornamento piani di riparto per regione del plafond nazionale aggiornati al Reg. 1408/2013). Con riferimento al vecchio Reg. 1535/2007 (e al vecchio plafond nazionale pari a circa 320 milioni di euro), l’Italia ha creato - con DM n. 8013 del 30 marzo 2009 e DM 19 febbraio 2010 - un piano di riparto per regione del plafond nazionale (al Veneto era stato assegnato un plafond di circa 17 milioni di euro), sottoposto all’esame della conferenza Stato-Regioni, con la previsione di un sistema informatizzato detto SIAN (i.e. Registro informatico degli aiuti di Stato presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ma gestito a livello regionale) che dovrebbe consentire il controllo del superamento della soglia regionale.

¹⁹⁵ Si discute di un ulteriore incremento ad euro 25.000.

all'impresa è riconosciuto il diritto di ottenere l'aiuto, e non il momento dell'erogazione.

Il Regolamento non si applica (i) agli aiuti il cui importo è fissato in base al prezzo o al quantitativo commercializzato, (ii) agli aiuti a favore di attività connesse all'esportazione (trattasi del noto criterio che censura gli aiuti proporzionali ai quantitativi esportati, alla costituzione e gestione di una rete di distribuzione all'estero e altre spese correnti connesse all'esportazione), (iii) agli aiuti condizionati all'impiego di prodotti interni rispetto a quelli di importazione.

Il Regolamento n. 1408/13 si applica ai soli aiuti trasparenti, cioè quelli per i quali è possibile calcolare con precisione l'equivalente sovvenzione *ex ante* senza che sia necessario effettuare un'analisi del rischio (i criteri sulla trasparenza sono dettagliati all'art 4; per aiuti sotto forma di prestiti e di garanzie in particolare è richiesto che le imprese non siano oggetto di procedure concorsuali di insolvenza o sul punto di esserne oggetto).

Si noti che il considerando 18 puntualizza come eventuali intermediari finanziari degli aiuti non devono beneficiare degli stessi, ma che devono dar prova di trasferire integralmente qualsiasi vantaggio ai beneficiari finali.

Se un'impresa svolge sia attività di produzione agricola sia attività di pesca e acquacoltura, ovvero anche attività che rientrano nel regolamento generale *de minimis*, detta impresa potrà ricevere aiuti ai sensi dei rispettivi regolamenti *de minimis*, a condizione che la produzione primaria non benefici di aiuti concessi ai sensi degli altri regolamenti *de minimis*: gli Stati membri devono garantire tale distinzione.

Gli aiuti *de minimis* non sono cumulabili con aiuti pubblici concessi per le stesse spese ammissibili, qualora tale cumulo dia luogo ad un'intensità d'aiuto superiore a quella stabilita, per le specifiche circostanze di ogni caso, dalla normativa comunitaria. Il Regolamento però prevede che vi possa essere cumulo fra aiuti *de minimis* e aiuti concessi ai sensi di regolamenti di esenzione o di decisioni della Commissione, qualora detti aiuti non riguardino gli stessi specifici costi ammissibili¹⁹⁶.

E' necessario richiedere all'impresa interessata la dichiarazione *de minimis* agricoltura (**ALL. 7**) salva l'operatività di un registro centrale aggiornato che copra il

¹⁹⁶ Ai fini del controllo sul cumulo devono essere considerati anche importi molto bassi, e non ci si può limitare alla presunzione che importi insignificanti siano irrilevanti (sentenza 24 giugno 2015, causa T-527/13, Italia / Commissione, punto 27).

triennio di riferimento. La dichiarazione dovrà essere relativa a qualsiasi aiuto *de minimis* ricevuto dall'impresa (anche ai sensi di altri regolamenti *de minimis*) durante l'esercizio finanziario in corso e nei due esercizi finanziari precedenti. I dati dovranno essere conservati per dieci anni. Siccome gli aiuti in questione non potranno essere concessi se le imprese beneficiarie supereranno la soglia di € 15.000 oppure se a livello nazionale si supererà la soglia cumulativa di cui all'allegato, sarà necessario un coordinamento fra i singoli enti pubblici erogatori, le regioni e l'amministrazione centrale, posto che non basterà la dichiarazione *de minimis* a legittimare la concessione degli incentivi in esame.

Il Regolamento *de minimis* pesca e acquacoltura n. 717/2014

Il Regolamento *de minimis* pesca e acquacoltura n. 717/2014 (ALL. 8), prevede che l'esenzione *de minimis* si applichi alle imprese dedite alla produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti della pesca e dell'acquacoltura¹⁹⁷; sono esclusi in particolare gli aiuti il cui importo è fissato in base al prezzo o al quantitativo dei prodotti acquistati o commercializzati, gli aiuti per attività connesse all'esportazione, gli aiuti subordinati all'impiego di prodotti nazionali rispetto a quelli d'importazione, gli aiuti per l'acquisto di pescherecci, quelli per l'ammodernamento o la sostituzione di motori dei pescherecci, gli aiuti a favore di operazioni dirette ad aumentare la capacità di pesca di un peschereccio, per la costruzione di nuovi pescherecci o per l'importazione di pescherecci, gli aiuti alle attività di pesca sperimentale, gli aiuti al trasferimento di proprietà di un'impresa, gli aiuti al ripopolamento e gli aiuti a favore dell'arresto temporaneo o definitivo della pesca (salvo tali aiuti siano ammessi dal Regolamento n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca¹⁹⁸).

La soglia massima di aiuti *de minimis* erogabili ad un'impresa unica¹⁹⁹ è pari ad Euro 30.000 in tre esercizi finanziari. Anche in questo caso (come nei Regolamenti *de*

¹⁹⁷ Trattasi dei prodotti di cui all'art. 5, lettere a) e b), del reg. UE n. 1379/2013 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (GUUE L 354 del 28 dicembre 2013).

¹⁹⁸ GUUE L 149 del 20 maggio 2014.

¹⁹⁹ Ai fini dell'applicazione della norma *de minimis*, sono considerati "impresa unica" i gruppi di imprese collegate; le imprese che non hanno relazioni tra di loro eccetto il loro legame diretto con lo stesso organismo pubblico non sono considerate collegate.

minimis generale e *de minimis* agricoltura) è stato introdotto il concetto di “impresa unica” per evitare che gruppi d’imprese possano beneficiare di vari contributi in *de minimis* concessi alle singole imprese del gruppo: il limite *de minimis* deve essere cioè calcolato per il gruppo (impresa unica) e non per le singole imprese.

Non devono poi essere superati degli importi cumulativi massimi fissati per ciascuno Stato membro (indicati nell’allegato)²⁰⁰. Se un nuovo aiuto *de minimis* comporta il superamento del massimale o del limite nazionale, la nuova misura non può beneficiare dell’esenzione *de minimis* (ma se il superamento riguarda solo la capienza dell’impresa, l’ente pubblico potrà concedere l’aiuto in misura ridotta). Gli aiuti *de minimis* sono considerati concessi nel momento in cui all’impresa è accordato il diritto giuridico di ricevere gli aiuti. Il Regolamento n. 717/14 si applica ai soli aiuti trasparenti, cioè quelli per i quali è possibile calcolare con precisione l’equivalente sovvenzione *ex ante* senza che sia necessario effettuare un’analisi del rischio²⁰¹.

Nel caso in cui un regime di aiuti sia attuato mediante intermediari finanziari, ci si deve assicurare che questi ultimi non ricevano alcun aiuto (o, eventualmente, lo ricevano in *de minimis* e rilascino apposita dichiarazione).

Gli aiuti *de minimis* pesca e acquacoltura non sono cumulabili con altri aiuti per gli stessi costi ammissibili o con aiuti di Stato relativi alla stessa misura di finanziamento del rischio, se il cumulo supera le intensità massime previste in regolamenti di esenzione per categoria o in decisioni della Commissione. Gli aiuti *de minimis* che non sono concessi per specifici costi ammissibili possono essere

²⁰⁰ In Italia il tetto nazionale è attualmente pari a circa 96 milioni di euro nell’arco di tre esercizi finanziari.

²⁰¹ Gli aiuti concessi sotto forma di sovvenzioni o di contributi in conto interessi sono trasparenti. Se l’aiuto è sotto forma di prestiti, si considera trasparente se (i) il beneficiario non è oggetto di procedura concorsuale per insolvenza o non soddisfa le condizioni previste dal diritto nazionale per l’apertura nei suoi confronti di una tale procedura su richiesta dei suoi creditori; (ii) il prestito è assistito da una garanzia pari ad almeno il 50% dell’importo preso in prestito e ammonta a 150.000 EUR su un periodo di cinque anni oppure a 75.000 EUR su un periodo di dieci anni; (iii) l’equivalente sovvenzione lordo è stato calcolato sulla base di tassi di riferimento applicabile al momento della concessione. Se l’aiuto è sotto forma di conferimenti di capitale, è trasparente se i conferimenti sono inferiori alla soglia *de minimis*. Se l’aiuto è sotto forma di misura per il finanziamento del rischio, è trasparente se l’apporto di capitale fornito ad un’impresa unica è inferiore alla soglia *de minimis*. Se l’aiuto è sotto forma di garanzia, è trasparente se (i) il beneficiario non è oggetto di procedura concorsuale per insolvenza o non soddisfa le condizioni previste dal diritto nazionale per l’apertura nei suoi confronti di una tale procedura su richiesta dei suoi creditori; (ii) la garanzia non eccede l’80% del prestito sotteso e ha un importo garantito che non supera 225.000 euro e una durata di cinque anni oppure un importo garantito che non supera 112.500 euro e una durata di dieci anni; (iii) l’equivalente sovvenzione lordo è stato calcolato in base ai premi esenti di cui in una comunicazione della Commissione.

cumulati con altri aiuti di Stato concessi da un regolamento d'esenzione per categoria o da una decisione adottata dalla Commissione.

Se un'impresa attiva nel settore della pesca e dell'acquacoltura opera anche in altri settori coperti dal regolamento *de minimis* generale, è prevista la possibilità di cumulo di aiuti nel rispetto del massimale previsto dal regolamento *de minimis* generale, a condizione che le attività di pesca e acquacoltura non beneficino di aiuti concessi in base al regolamento *de minimis* generale e che sia garantita la separazione delle attività o la distinzione dei costi. Inoltre, se un'impresa attiva nel settore della pesca e dell'acquacoltura opera anche nella produzione primaria di prodotti agricoli, è prevista la possibilità di cumulo di aiuti nel rispetto del massimale previsto dal regolamento *de minimis* pesca e acquacoltura, a condizione che le attività di produzione primaria di prodotti agricoli non beneficino di aiuti concessi in base al regolamento *de minimis* pesca e acquacoltura e che sia garantita la separazione delle attività o la distinzione dei costi.

Prima di concedere l'aiuto lo Stato deve informare l'impresa beneficiaria della natura *de minimis* della sovvenzione e deve fare esplicito riferimento al Regolamento n. 717/14 e deve farsi rilasciare – in forma scritta o elettronica - l'apposita dichiarazione *de minimis* pesca e acquacoltura dalla quale devono risultare tutti gli aiuti ricevuti dall'impresa ai sensi di qualsiasi regolamento *de minimis* durante i due esercizi finanziari precedenti e l'esercizio finanziario in corso (**ALL. 9**). I dati e le informazioni dovranno essere conservati per dieci anni. Prima di erogare l'aiuto è necessario accertarsi che esso non superi le soglie *de minimis* (massimale per impresa e limite nazionale) e che siano rispettate tutte le condizioni previste dal Regolamento n. 717/2014. A questo proposito, sarà necessario coordinarsi con gli altri enti pubblici erogatori (*e.g.* regioni, amministrazioni statali, ecc.).

Il Regolamento n. 717/14 è entrato in vigore il 1° luglio 2014 e si applica agli aiuti concessi prima dell'entrata in vigore dello stesso purché l'aiuto sia conforme a tutte le condizioni di cui al regolamento. Resterà in vigore fino al 31 dicembre 2020.

Il Regolamento *de minimis* sui servizi di interesse economico generale n. 360/2012

Il Regolamento della Commissione n. 360/2012 del 25 aprile 2012 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE agli aiuti *de minimis* concessi ad

imprese che forniscono servizi di interesse economico generale (**ALL. 10**),²⁰² introduce una deroga di maggior portata agli aiuti concessi a imprese che svolgono servizi di interesse economico generale (in seguito *SIEG* – sulla disciplina SIEG si rimanda all'apposita sezione del presente manuale). La maglia larga adottata dalla Commissione si giustifica per il fatto che le imprese che svolgono SIEG devono sopportare dei costi aggiuntivi e perché molti SIEG hanno una portata territoriale limitata.

Il Regolamento n. 360 non si applica in particolare a pesca e acquacoltura, produzione di prodotti agricoli, attività connesse all'esportazione verso paesi terzi o Stati membri, settore carbonifero, trasporto di merci su strada per conto terzi, imprese in difficoltà.

L'esenzione di cui al Reg. 360 si applica fino a 500.000 Euro in tre esercizi finanziari, e terrà conto sia di aiuti finanziati con risorse nazionali sia con risorse UE²⁰³.

Il Reg. 360 si applica solo agli aiuti trasparenti, per i quali è possibile calcolare l'ESL *ex ante* con precisione senza che sia necessario effettuare un'analisi del rischio²⁰⁴.

Se l'aiuto *de minimis* supera il massimale, è in toto incompatibile, e non solo per la parte eccedente il massimale (ma si veda sul punto quanto osservato nel paragrafo supra relativo al reg. 1407/2013).

E' vietato il cumulo di questi aiuti *de minimis* con qualsiasi altro aiuto se il cumulo porta a superare le intensità massime consentite. Il cumulo di aiuti *de minimis* non deve portare ad eccedere i 500.000 Euro nei tre esercizi finanziari. E' vietato il cumulo fra aiuti *de minimis* rientranti nel Reg. 360 e qualsiasi altra compensazione relativa al medesimo SIEG.

L'ente pubblico che intende concedere un aiuto in *de minimis* ai sensi del Reg. 360, deve informare l'impresa beneficiaria circa l'aiuto in termini di ESL, il relativo

²⁰² GUUE L 114 del 26 aprile 2012.

²⁰³ Per il calcolo si deve tener conto della sovvenzione diretta in denaro oppure dell'ESL, che va calcolato al lordo di qualsiasi imposta o altro onere.

²⁰⁴ Se l'aiuto è sotto forma di prestiti, si considera trasparente se l'equivalente sovvenzione lordo è calcolato sulla base di tassi di interesse di mercato. Se l'aiuto è sotto forma di conferimenti di capitale, è trasparente se i conferimenti sono inferiori alla soglia *de minimis*. Se l'aiuto è sotto forma di capitali di rischio, è trasparente se l'apporto di capitale è inferiore alla soglia *de minimis*. Se l'aiuto è sotto forma di garanzia, è trasparente se la parte garantita del prestito non supera euro 3.750.000 per impresa (ovvero se la metodologia per il calcolo dell'ESL è stata autorizzata dalla Commissione ed è applicabile al tipo di garanzie in questione).

importo, il SIEG per cui è concesso²⁰⁵, il carattere *de minimis* dell'aiuto e la base giuridica. L'impresa beneficiaria dovrà rilasciare una dichiarazione *de minimis*.

I dati relativi a questi aiuti *de minimis* devono essere conservati per dieci anni dopo la loro concessione. Il Reg. 360 è retroattivo se gli aiuti in questione soddisfano le condizioni del regolamento stesso.

Il Reg. 360 resterà in vigore fino al 31 dicembre 2018.

FINANZIAMENTI CAMERALI CONCESSI A IMPRESE CONTROLLATE

Norme specifiche esistono in tema di aiuti di Stato a imprese pubbliche, come potrebbero essere imprese partecipate o controllate dalle stesse Camere di Commercio²⁰⁶. Le osservazioni successive si concentreranno sull'ipotesi di una partecipazione delle Camere implicante il controllo della partecipata²⁰⁷.

Con Comunicazione pubblicata sul Bollettino CE n. 9 del 1984²⁰⁸ (in seguito "la Comunicazione del 1984"), la Commissione ha dettato i propri orientamenti in merito alla partecipazione delle autorità pubbliche nei capitali delle imprese.

In materia ha inoltre ora rilievo la citata Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto, che ha abrogato la Comunicazione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 CE (107 e 108 TFUE) e dell'art. 6 della direttiva 2006/111/CE alle imprese pubbliche del settore manifatturiero.

²⁰⁵ Al considerando 6 del Reg. 360, la Commissione precisa che l'atto di incarico del SIEG che sta a monte dell'aiuto non deve contenere tutte le informazioni dettagliate richieste invece dalla specifica disciplina sui SIEG (trattata in questo Manuale in una sezione apposita).

²⁰⁶ Vi sono esempi in Italia di interventi camerali anche nel settore aeroportuale, segnatamente a favore di compagnie aeree low cost (v. decisione 10 ottobre 2007, aiuto N 194/2007 relativo ad aiuti - anche camerali - di avviamento alle compagnie aeree operanti sull'aeroporto di Grosseto, su GUUE C284 del 27.11.07). In Francia, la Camera di Commercio di La Rochelle proprietaria e gestrice del locale aeroporto, è stata denunciata da alcuni cittadini per presunti aiuti incompatibili a Ryanair (aiuto n. SA.26494).

²⁰⁷ In assenza del controllo pubblico sull'impresa partecipata, valgono le regole generali in tema di aiuti e non si applicano i principi specifici sugli aiuti alle imprese pubbliche. L'art. 2 della Direttiva 2006/111/CE definisce impresa pubblica qualsiasi impresa nei confronti della quale i poteri pubblici possano esercitare un'influenza dominante, sia diretta che indiretta, per ragioni di proprietà, di partecipazione finanziaria o della normativa che la disciplina. Si presume un'influenza dominante quando l'autorità pubblica detiene, direttamente o indirettamente, la maggioranza del capitale sociale, o la maggioranza dei voti, oppure può designare la maggioranza degli organi che amministrano, dirigono o vigilano sull'impresa.

²⁰⁸ Comunicazione sull'applicazione degli articoli 92 (ora 107) e 93 (ora 108) del trattato CEE (ora TFUE) alla partecipazione delle autorità pubbliche nei capitali delle imprese - pubblicata nel Bollettino CE 9-1984 e reperibile su "Diritto della concorrenza nelle Comunità europee" volume II A.

La direttiva 2006/111/CE (**ALL. 19**) riguarda la materia della trasparenza nei rapporti fra Stati membri e imprese pubbliche.

Al punto 1, la Comunicazione del 1984 ricorda che il trattato stabilisce il principio di neutralità comunitaria rispetto alla proprietà delle imprese (pubblica o privata), nonché il principio di eguaglianza delle imprese pubbliche e private. Ne consegue che la Commissione non può né favorire né sfavorire gli Stati membri quando apportano dei capitali alle imprese, così come l'istituzione comunitaria non può pronunciarsi circa il tipo di strumento finanziario utilizzato per apportare fondi ad un'impresa. Tuttavia, quando l'ente pubblico opera un finanziamento con criteri diversi da quelli di un investitore privato in normali condizioni di mercato, la Commissione ha il dovere di esaminare detta operazione alla luce degli artt. 107 e 108 TFUE.

Nella Comunicazione del 1984, la Commissione ha distinto i casi nei quali la partecipazione pubblica non rileva ai fini dell'applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE, da quelli nei quali essa potrebbe rivelarsi come un aiuto di Stato.

Secondo la Commissione esistono quattro ipotesi nelle quali le pubbliche autorità possono acquisire quote di partecipazione nell'azionariato delle imprese (punto 2):

- a) nella costituzione di una nuova società;
- b) nella parziale o totale acquisizione del capitale privato;
- c) nel conferimento di nuovo capitale qualora già esista un'impresa pubblica;
- d) nella partecipazione pubblica all'aumento di capitale di un'impresa già operante in un settore privato.

Non è considerato aiuto di Stato²⁰⁹ l'apporto di nuovo capitale da parte dell'ente pubblico, nel caso in cui quest'ultimo si comporti come un investitore privato che operi secondo le logiche del mercato. La Commissione ha individuato varie ipotesi riconducibili a tale regola generale (punto 3.2), in particolare si evidenziano le seguenti²¹⁰:

²⁰⁹ Secondo la Commissione la totale o parziale acquisizione del capitale sociale da parte di pubbliche autorità senza il conferimento di nuovo capitale, non costituisce aiuto di Stato (punto 3.1).

²¹⁰ In caso di vendita di beni pubblici (imprese, immobili, etc.), la Commissione applica il principio del venditore privato in normali condizioni di mercato (Market Economy Vendor Principle), secondo cui il venditore privato cederebbe il proprio bene al prezzo più alto e senza imporre delle condizioni di vendita tali da deprimere la quotazione. Se questo non avviene, per cui il principio non sarebbe rispettato, allora si presume la presenza di aiuti di Stato a favore dell'acquirente del bene o dell'impresa privatizzata in vista della vendita. Se una società è privatizzata attraverso una cessione

- i) l'ipotesi di apporto di capitale del socio pubblico in una società pubblica già esistente per finanziare nuovi investimenti. In tale ipotesi ci dovrà comunque essere una correlazione diretta fra i costi dell'investimento ed il capitale apportato, sarà inoltre necessaria la solidità finanziaria dell'impresa pubblica e il settore di mercato nel quale normalmente opera non dovrà soffrire di sovraccapacità strutturale;
- ii) l'ipotesi in cui un ente pubblico aumenti la sua partecipazione in un'impresa, l'apporto del capitale è proporzionale alla quota azionaria pubblica, vi è apporto concomitante dei soci privati, sempre che la partecipazione privata sia ragionevolmente significativa;
- iii) l'ipotesi in cui le capacità di sviluppo dell'impresa beneficiaria, collegate alla capacità innovativa derivante da investimenti di qualsiasi natura, consentano di qualificare l'operazione come un investimento che, pur comportando un impiego di capitale a rischio, possa consentire un ritorno economico entro un certo termine;
- iv) l'ipotesi in cui si ha una partecipazione pubblica in una PMI, che non può offrire garanzie sufficienti sui mercati finanziari privati, ma le cui prospettive di crescita possono giustificare una partecipazione pubblica che superi l'attivo netto della società o il valore degli investimenti privati in queste stesse imprese;
- v) l'ipotesi in cui la scelta strategica dell'investimento (sbocchi sul mercato e possibilità di approvvigionamenti) sia condivisibile da un investitore privato in normali condizioni di mercato, sebbene il ritorno sull'investimento sia differito nel tempo;
- vi) l'ipotesi in cui l'investimento abbia un probabile ritorno nel tempo, sebbene il rischio relativo sia alto, grazie alle capacità d'innovazione dell'impresa in questione.

Gli obblighi di comunicazione alla Commissione previsti dal provvedimento del 1984²¹¹ si possono considerare sostituiti²¹² dagli obblighi contenuti da ultimo nella

delle quote/azioni al di fuori del mercato borsistico, la presenza di aiuti è esclusa se sono soddisfatte tre condizioni: dev'essere organizzata una gara trasparente, aperta e tale da non imporre condizioni ulteriori come la continuazione di certi business oppure l'acquisto di beni altri e diversi da quelli oggetto di gara; l'impresa dev'essere ceduta a chi fa l'offerta più alta; i potenziali acquirenti devono avere sufficiente tempo e sufficienti informazioni per elaborare la propria offerta (soprattutto se stranieri devono essere informati tramite media con diffusione internazionale).

Se queste condizioni non sono soddisfatte, l'operazione di privatizzazione dev'essere notificata alla Commissione (*Documento di orientamento concernente il finanziamento, la ristrutturazione e la privatizzazione di imprese pubbliche in conformità delle norme in materia di aiuti di Stato*, 10 febbraio 2012, pag. 9 ss).

²¹¹ Nelle ipotesi sopra menzionate, la Commissione non richiede una preventiva notifica della misura di aiuto ma si limita a prescrivere la trasmissione di una comunicazione successiva, nella quale si indichino il soggetto beneficiario, il pubblico investitore e vengano precisate le modalità dell'operazione. Il controllo dell'Istituzione comunitaria è quindi di tipo retrospettivo. La

direttiva 2006/111/CE, recepita in Italia con decreto legislativo n. 333/03 come integrato dal decreto legislativo n. 226/2007 (v. *infra*).

Vengono invece considerati come aiuti di Stato, quindi soggetti all'obbligo di notifica preventiva, i casi in cui l'investimento pubblico non verrebbe realizzato da un qualsiasi operatore privato operante nel medesimo settore economico della società beneficiaria dell'aiuto (Comunicazione del 1984, punto 3.3). Ad esempio, è il caso in cui l'impresa sia fortemente indebitata talché il capitale investito non può avere una redditività normale in un arco di tempo ragionevole, o l'impresa pubblica non troverebbe sul mercato dei capitali i mezzi finanziari per effettuare un programma d'investimenti. Ancora, è il caso in cui l'apporto di capitali pubblici rispetto a quelli privati è sensibilmente maggiore di quanto non sarebbe dovuto sulla base della partecipazione azionaria, e il disimpegno dei soci privati è essenzialmente imputabile alla prospettiva di non redditività dell'impresa in questione.

In materia di trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, è rilevante il decreto legislativo n. 333 dell'11 novembre 2003 (come successivamente modificato e integrato dal decreto legislativo n. 226/2007²¹³), di recepimento della direttiva 2006/111/CE.

Scopo di queste norme è di assicurare la trasparenza delle relazioni finanziarie tra i poteri pubblici²¹⁴ e le imprese pubbliche, documentando i trasferimenti di risorse dai poteri pubblici direttamente alle imprese pubbliche beneficiarie, oppure tramite imprese pubbliche od enti finanziari.

Le assegnazioni di risorse che rilevano (art. 4) sono le seguenti: il ripiano di perdite di esercizio; i conferimenti in capitale sociale o dotazione; i conferimenti a fondo perduto o i prestiti a condizioni privilegiate; la non percezione di benefici o la non

Commissione esenta però dall'obbligo di comunicazione quelle operazioni che non vengono ritenute suscettibili di rilevare ai fini di eventuali distorsioni della concorrenza in ambito comunitario in ragione delle limitate dimensioni dell'impresa beneficiaria. La comunicazione *ex post* non è dovuta nel caso in cui l'impresa beneficiaria non superi uno dei seguenti limiti: 1) bilancio di 4 milioni di Euro; 2) fatturato di 8 milioni di Euro; 3) 250 dipendenti. La Commissione si è inoltre riservata la possibilità di modificare tali limiti (Comunicazione del 1984, punto 4.5).

²¹² Anche alla luce della sentenza della Corte di Giustizia in causa C-325/91 del 16 giugno 1993, Repubblica francese / Commissione.

²¹³ Attuativo della direttiva 2005/81/CE che modifica la direttiva 80/723/CEE, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, nonché fra determinate imprese.

²¹⁴ Definiti all'art. 2 come le amministrazioni dello Stato, tutte le regioni e le due province autonome, gli enti locali e gli altri enti pubblici.

restituzione dei crediti; la rinuncia ad una remunerazione normale delle risorse pubbliche impiegate; la compensazione di oneri imposti dai poteri pubblici.

Le assegnazioni in questione devono essere registrate negli albi dei beneficiari di provvidenze di natura economica ai sensi del DPR n. 118 del 7 aprile 2000. Se le risorse vengono erogate tramite imprese pubbliche ovvero tramite enti finanziatori sono registrate sia dai pubblici poteri, sia dal soggetto intermediario, sia dal soggetto ultimo beneficiario.

Oneri ulteriori spettano alle imprese soggette all'obbligo di tenere una contabilità separata²¹⁵ (art. 6).

I dati relativi alle assegnazioni di risorse restano a disposizione della Commissione per cinque anni a decorrere dalla fine dell'esercizio finanziario di concessione delle risorse (art. 7).

Per le imprese pubbliche attive nel settore manifatturiero (art. 8), con un fatturato superiore a € 250 milioni, i poteri pubblici devono trasmettere annualmente una relazione con una serie di dati salienti, *inter alia* la relazione sulla gestione e i conti annuali, sovvenzioni, prestiti, garanzie pubbliche.

AIUTI DI STATO E SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE

Come si è già visto, possono esservi enti senza scopo di lucro che esercitano attività economiche, così come possono esistere imprese che svolgono attività non economiche, quali sono spesso i servizi d'interesse generale. Nel primo caso si configurano aiuti rilevanti ai fini del TFUE, nel secondo no: la valutazione dev'essere svolta caso per caso.

²¹⁵ L'art. 2, le definiva come quelle imprese che fruiscono di diritti speciali o esclusivi riconosciuti a norma dell'art. 106, par. 1 TFUE o che sono incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale ex art. 106, par. 2 TFUE, che ricevono in relazione a tali servizi aiuti di Stato in qualsiasi forma, e che esercitano anche altre attività. Al riguardo si segnala che la Direttiva 2005/81 CE della Commissione del 28 novembre 2005 (ora direttiva 2006/111/CE), prendendo atto di quanto stabilito dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Altmark* (cfr. successivo paragrafo) in merito ai casi in cui la compensazione degli oneri di servizio pubblico non costituisce un aiuto di Stato, aveva modificato la definizione di "*impresa soggetta all'obbligo di tenere una contabilità separata*", contenuta nell'art. 2, par. 1, lett. d) della succitata direttiva 80/723/CEE, estendendo gli obblighi di trasparenza contabile a tutte le imprese beneficiarie di compensazioni per servizi pubblici.

Con D.lgs. nr. 226 del 19 novembre 2007 l'Italia ha recepito la suddetta direttiva, modificando il testo dell'art. 2, comma 1 lett. d) del D.lgs. 333/2003 (cfr. pag. 64) come segue: per "*impresa soggetta all'obbligo di tenere una contabilità separata*" si intende "*ogni impresa che fruisca di diritti speciali o esclusivi riconosciuti da uno Stato membro a norma dell'articolo 86, paragrafo 1, del trattato [oggi 106 TFUE] o sia incaricata della gestione di servizi di interesse economico generale a norma dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato, che riceva compensazioni in qualsiasi forma per prestazioni di servizio pubblico in relazione a tali servizi e che eserciti anche altre attività*". Alla luce delle novità introdotte dal citato decreto legislativo 226/2007, gli obblighi di trasparenza contabile sopra descritti andranno applicati indipendentemente dalla natura di aiuto attribuibile alle compensazioni ricevute da un'impresa per lo svolgimento di servizi di interesse generale.

Pertanto, se una misura camerale²¹⁶ va a beneficio di un soggetto che svolge un servizio pubblico, tale misura di aiuto dev'essere analizzata alla luce dei principi applicabili ai contributi a favore di soggetti che forniscono servizi d'interesse generale.

Secondo l'articolo 106, par. 2 TFUE, *“le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione”*.

La definizione di servizi d'interesse economico generale (SIEG) della Commissione si trova nella *Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno*²¹⁷ (**ALL. 19 bis**) dove i SIEG vengono descritti come *“attività economiche²¹⁸ i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento statale (o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza accessibilità economica, parità di trattamento o accesso universale)”*²¹⁹, nonché nella normativa adottata dalla Commissione nel 2012, e costituita da una Comunicazione²²⁰ (**ALL. 20**), una Comunicazione-Disciplina²²¹ (**ALL. 21**) e una Decisione²²² (**ALL. 22**).

²¹⁶ Il finanziamento statale di servizi di interesse generale può assumere varie forme come, per esempio, la remunerazione di tali servizi in conformità di un contratto di servizio pubblico, il versamento di sovvenzioni annuali, un trattamento fiscale preferenziale o minori contributi previdenziali.

²¹⁷ *Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno* del 29 aprile 2013, SWD(2013) 53 final/2 (la “Guida”).

²¹⁸ Le norme sugli aiuti di Stato si applicano soltanto alle “imprese”, concetto che comprende qualsiasi soggetto che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico e dalle modalità di finanziamento. Qualsiasi attività consistente nell'offerta di beni e/o servizi in un determinato mercato costituisce un'attività economica ai sensi delle regole di concorrenza.

²¹⁹ Guida, cit., punto 2.2.

²²⁰ Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale, GUUE n. 8, 11 gennaio 2012;

²²¹ Disciplina dell'UE relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, GUUE n. 8, 11 gennaio 2012.

²²² Decisione della Commissione riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'art. 106, paragrafo 2, del TFUE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico,

La Comunicazione ha natura interpretativa e chiarisce una serie di concetti in tema di SIEG e compensazioni. La Comunicazione-Disciplina analizza i casi di SIEG che devono essere notificati alla Commissione, la Decisione si occupa invece di aiuti a talune categorie di SIEG che non devono essere notificati alla Commissione.

In particolare, la **Comunicazione** (punti 45 ss.) precisa che i SIEG sono servizi con caratteri specifici rispetto alle altre attività economiche, e gli Stati membri godono di ampia autonomia e discrezionalità nel definire quali servizi sono SIEG²²³ e nel compensare i prestatori di tali servizi. Il concetto di SIEG è in costante evoluzione ed è influenzato dalle esigenze dei cittadini, dagli sviluppi tecnologici, dalla situazione geografica e culturale, dal mercato e dalle preferenze sociali e politiche dello Stato membro interessato. La Commissione si deve limitare alla verifica di errori manifesti compiuti dagli Stati membri nel definire un servizio come SIEG: certo è che i SIEG devono essere destinati ai cittadini e devono essere nell'interesse dell'intera società.

La Comunicazione esclude la natura economica di tutta una serie di attività (punti 16 e ss.), le quali pertanto fuoriescono dalla possibile definizione di SIEG. Trattasi delle attività poste in essere dallo Stato nell'esercizio del suo potere d'imperio o da altre pubbliche autorità, quali ad esempio le forze armate o le forze di pubblica sicurezza, la sicurezza e il controllo della navigazione aerea e del traffico marittimo, la sorveglianza antinquinamento, l'organizzazione, il finanziamento e l'esecuzione delle sentenze di reclusione.

Non è riconosciuta natura economica alle attività connesse alla sicurezza sociale se si basano sul principio di solidarietà²²⁴.

Inoltre non è riconosciuta natura economica alle attività di assistenza sanitaria se gli ospedali sono finanziati dai contributi sociali e se prestano i propri servizi

concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, GUE n. 8, 11 gennaio 2012.

²²³ Nella sentenza 1 marzo 2017, causa T-454/13, SNCM / Commissione e a., pag. 8, i giudici hanno precisato che la decisione impugnata non poteva essere considerata come incoerente rispetto ad altre decisioni precedenti della Commissione per il solo fatto che se ne allontanava. Infatti, come precisato dalla Commissione, la valutazione dell'esistenza di un bisogno reale di servizio pubblico può evolvere nel tempo, a seconda dello sviluppo delle forze del mercato.

²²⁴ Non vi è natura economica se l'iscrizione al regime previdenziale è obbligatoria, il regime persegue un fine esclusivamente sociale, le prestazioni sono autonome rispetto ai contributi versati, se non vi è necessaria proporzionalità tra l'importo delle prestazioni versate e i redditi dell'assicurato, se vi è controllo dello Stato sul regime. Si ha di massima natura economica se l'iscrizione è facoltativa, se la prestazione previdenziale dipende dall'ammontare dei contributi versati e dai risultati finanziari del regime, se l'ente previdenziale ha fini di lucro, se si possono ricevere prestazioni complementari rispetto a quanto previsto da un regime di base. Se un regime è misto, la sua classificazione dipenderà da un'analisi dei diversi elementi e dalla loro rispettiva importanza.

gratuitamente agli iscritti sulla base di una copertura universale²²⁵.

In ordine all'istruzione pubblica²²⁶, il diritto europeo esclude la natura economica qualora il servizio scolastico sia finanziato e controllato dallo Stato, e gli eventuali contributi privati degli allievi coprano solo una frazione del costo effettivo del servizio.

In ordine a Ricerca Sviluppo e Innovazione, non si è in presenza di attività economica se gli organismi di ricerca svolgono attività di formazione per disporre di maggiori risorse umane meglio qualificate, ovvero se la ricerca è di tipo fondamentale ovvero se vi è diffusione dei risultati della ricerca.

In tema di SIEG è di assoluto rilievo la sentenza Altmark²²⁷, che ha precisato i criteri secondo cui una compensazione con fondi pubblici di costi sostenuti da un soggetto per svolgere un SIEG non è un aiuto. Si tratta di quattro criteri cumulativi: il soggetto beneficiario svolge un servizio pubblico chiaramente definito; i parametri per il calcolo della compensazione devono essere preordinati, oggettivi e trasparenti²²⁸; la compensazione non deve eccedere i costi necessari a svolgere il servizio pubblico, includendo un ragionevole profitto; il soggetto che svolge il servizio pubblico dev'essere scelto con gara pubblica oppure la compensazione dev'essere parametrata

²²⁵ Hanno natura economica i servizi sanitari forniti a pagamento (anche tramite assicurazioni), sia che si tratti di strutture private che pubbliche. Interessante in materia la decisione del 29 aprile 2015, aiuto SA.37432, Repubblica Ceca, finanziamenti a taluni ospedali pubblici della regione di Hradec Kralove. In primo luogo, le misure in questione sono state considerate prive di elementi d'aiuto nella misura in cui non incidevano, se non in modo del tutto marginale, sul commercio intra-UE, visto lo scarsissimo numero di pazienti stranieri curati, vista la collocazione degli ospedali in centri urbani minori, e vista l'assenza di investitori internazionali in tale settore nelle zone di competenza degli ospedali. La Commissione ha poi precisato che nessuno dei 5 ospedali in questione forniva cure altamente specialistiche: tale aspetto è significativo, dato che può esistere incidenza sul commercio intra-UE qualora ci siano sussidi a ospedali di rinomanza internazionale per cure specialistiche oppure a ospedali che si trovano in zone di confine. La Commissione ha poi verificato che i sussidi in esame erano inquadrati in una serie di accordi ben definiti fra l'ente regionale e gli ospedali, che attribuivano loro una serie di obblighi sotto forma di servizi d'interesse economico generale. Tali accordi scritti risultavano perfettamente in linea con la citata Decisione della Commissione riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'art. 106, paragrafo 2, del TFUE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale. Pertanto, le misure compensative a favore degli ospedali, godevano in ogni caso dell'esenzione per categoria d'aiuti prevista dalla specifica disciplina sui SIEG. Nella sentenza 5 febbraio 2018, causa T-216/15, i giudici UE hanno stabilito che, nella misura in cui più enti gestiscono il sistema sanitario nazionale, e tali enti no-profit sono in concorrenza fra di loro nell'erogare i servizi di assistenza, visto che i cittadini possono scegliere a quali enti aderire sulla base della qualità dei loro servizi, l'attività posta in essere da tali enti ha natura economica.

²²⁶ Dagli asili nido all'università.

²²⁷ Sentenza del 24 luglio 2003, Causa C 280/00, Altmark Trans GmbH e a. / Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

²²⁸ Non esiste una formula specifica, ma dev'essere chiaro il criterio di compensazione.

ai costi normali di un'impresa ben amministrata. Si precisa che nel caso di una procedura di appalto pubblico il concetto di “*minor costo per la collettività*”, com'è stato enunciato dalla Corte di giustizia nella sentenza Altmark, non corrisponde semplicemente al prezzo più basso, ma si può utilizzare anche il criterio dell’“*offerta economicamente più vantaggiosa*”. Tale criterio consente di tener conto di una serie di elementi, tra cui aspetti qualitativi e criteri sociali e ambientali; i criteri devono essere definiti preliminarmente, per permettere una concorrenza effettiva.

Per quanto riguarda i requisiti fissati dalla giurisprudenza Altmark, in primo luogo occorre una concessione di servizio pubblico che definisca gli obblighi delle imprese in questione²²⁹.

Un atto d'incarico è l'atto con cui si affida la fornitura di un SIEG all'impresa interessata e che specifica la natura del compito, nonché il campo di applicazione e le condizioni operative del servizio di interesse economico generale. La durata del periodo d'incarico può essere superiore a 10 anni soltanto se riguarda l'ammortamento di un investimento significativo. Dopo la fine del periodo d'incarico, allo stesso fornitore può essere nuovamente affidata l'erogazione del servizio.

Inoltre, l'atto d'incarico²³⁰ deve precisare l'oggetto e la durata degli obblighi di servizio pubblico, l'impresa e l'eventuale territorio interessato, la natura dei diritti

²²⁹ La citata *Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno*, contiene una serie di chiarimenti. L'atto che contiene detti elementi può essere una deliberazione ufficiale di un'autorità pubblica regionale, che potrebbe quindi costituire un mandato ai sensi della Decisione (Guida, punto 3.4.5). Comunque il mandato non deve definire ogni attività specifica interessata nella prestazione di un SIEG. Chiaro è che più il mandato specifica con precisione il compito assegnato, maggiore è il livello di protezione contro i ricorsi (ad es. dei concorrenti) per le compensazioni accordate, sulla base delle norme in tema di aiuti di Stato (3.4.8). Ad es., nel caso in cui un'autorità pubblica voglia istituire un centro o un servizio di assistenza a domicilio per persone anziane, sarebbe sufficiente specificare nel mandato che il prestatore del servizio è incaricato del compito di creare un centro che fornirà l'assistenza necessaria alle persone anziane, tenendo conto della molteplicità delle loro esigenze, in particolare a livello medico, psicologico, sociale, o nel caso di un servizio di assistenza a domicilio, servizi come l'assistenza medica a domicilio, la consegna di pasti, i servizi di pulizia della casa etc. (3.4.9). In ordine ai criteri di compensazione, gli Stati possono anche definire i parametri della compensazione facendo riferimento alla copertura delle perdite operative a condizione che i parametri di calcolo consentano di determinare che non si verifichi una sovra-compensazione (3.5.9). Quando un'impresa fornisce tanto SIEG quanto attività economiche che non si qualificano come SIEG, utilizzando la stessa struttura aziendale, l'impresa deve attribuire i costi alle due attività. I costi attribuiti al SIEG possono comprendere tutti i costi variabili derivanti dalla fornitura del SIEG, un contributo proporzionale ai costi fissi comuni alle attività SIEG e non SIEG, e un margine di utile ragionevole (3.5.13). Il finanziamento dei SIEG attraverso fondi strutturali come i FSE e il FESR deve seguire le norme sugli aiuti, come se si trattasse di finanziamenti statali (3.9.1).

²³⁰ E' ammissibile che le autorità finanzino servizi proposti dal fornitore stesso. L'atto d'incarico deve stabilire i criteri per il calcolo dell'utile. Esso di base è pari al tasso di remunerazione del capitale che un'impresa media esigerebbe per prestare il SIEG per la sua durata, tenendo conto del livello di

esclusivi o speciali eventualmente accordati all'impresa, i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione, le modalità per evitare sovracompenzioni e per il loro eventuale recupero. L'atto d'incarico deve assumere la forma di uno o più atti aventi forza giuridica vincolante, a norma del diritto nazionale.

Per evitare la presenza di aiuti, il prestatore del servizio dovrebbe essere selezionato in modo trasparente e non discriminatorio con procedura di gara.

Quand'anche non vi fosse un obbligo giuridico preciso che imponesse la gara, l'appalto affidato previa gara consentirebbe di fissare la compensazione in modo tale da escludere la presenza di aiuti, selezionando il candidato in grado di fornire il servizio al costo minore per la collettività²³¹.

In assenza di gara, per valutare una corretta compensazione occorre riferirsi alla remunerazione di mercato ovvero a quella di un'impresa media gestita in modo efficiente²³², calcolando gli introiti e un margine di utile ragionevole. Non andrebbero quindi considerati i costi elevati di un'impresa non efficiente.

Se i costi medi dell'impresa incaricata del SIEG senza gara sono in linea con i costi d'impresе efficienti e comparabili del settore in questione, la compensazione, inclusiva di un utile ragionevole, dovrebbe rispettare la quarta condizione Altmark.

Ora, se anche uno soltanto di tali criteri non è soddisfatto, si è in presenza di un aiuto.

La Comunicazione riconosce la possibile presenza di aiuti a fronte di risorse pubbliche in particolare se lo Stato non applica prezzi di mercato per taluni servizi e se le compensazioni per taluni SIEG sono finanziate mediante tributi parafiscali o contributi obbligatori statali, ovvero se vi è concessione di licenze con valore economico senza gara pubblica.

rischio nel settore interessato per quel tipo di servizio. Il tasso di rendimento si ricava dal paragone con tipi simili di contratti di servizio pubblico in condizioni di concorrenza, anche affidati con procedura d'appalto. Se necessario il paragone può essere svolto anche con imprese analoghe di altri Stati membri.

²³¹ Sono accettabili il criterio del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in modo da consentire una concorrenza effettiva che minimizza il vantaggio per l'offerente selezionato.

²³² L'efficienza va calcolata in relazione ai principi contabili vigenti a livello nazionale, UE o internazionale. Si potrà tener conto di indici di bilancio quali il rapporto tra fatturato e capitale investito, del rapporto tra costi totali e fatturato, del fatturato per dipendente, del valore aggiunto per dipendente etc.. Si potrà tener conto anche di rapporti analitici relativi alla qualità del servizio rispetto alle aspettative degli utenti: un'impresa che si allontana in modo significativo dai criteri qualitativi stabiliti da uno Stato non è efficiente, per quanto abbia costi modesti.

In ordine all'incidenza sugli scambi, la Comunicazione sottolinea che per i SIEG essa è rilevante nei casi di mercati che siano stati aperti alla concorrenza dalla legislazione UE o nazionale, oppure dallo sviluppo economico. Nei mercati aperti, l'affidamento di un SIEG senza appalto pubblico, che garantirebbe il minor costo per la collettività, può provocare distorsioni sotto forma di ostacoli all'ingresso dei concorrenti o favorendo l'espansione del beneficiario su altri mercati. Va poi ricordato che l'aiuto concesso ad un'impresa operante su un mercato non liberalizzato può incidere sugli scambi se l'impresa beneficiaria è presente anche su mercati liberalizzati.

In ordine alla definizione dell'obbligo a cui adempie il SIEG, la Commissione non ritiene opportuno attribuire obblighi specifici di servizio pubblico ad attività già fornite o che possono essere fornite in modo soddisfacente (per prezzo, qualità, continuità) da imprese operanti secondo le normali regole di mercato (Comunicazione, punto 48). La Commissione può verificare eventuali errori manifesti commessi dagli Stati sulla questione se un servizio può essere fornito dal mercato.

La citata **Decisione**, parte della riforma normativa del 2012, stabilisce le condizioni che esentano dagli obblighi di notifica taluni aiuti concessi sotto forma di compensazione per i SIEG, posto che tali aiuti si presumono compatibili con l'art 106, n. 2, TFUE.

Gli aiuti coperti dalla Decisione in esame sono: A) le compensazioni d'importo inferiore ai 15 milioni di euro annui per SIEG al di fuori del settore dei trasporti e relative infrastrutture²³³, B) le compensazioni agli ospedali, C) le compensazioni per servizi sociali in materia di assistenza sanitaria, anche di lunga durata, servizi per l'infanzia, accesso e reintegrazione nel mercato del lavoro, edilizia sociale e assistenza sociale di gruppi vulnerabili, D) compensazioni per collegamenti aerei e marittimi verso le isole con traffico annuale medio²³⁴ non superiore a 300.000 passeggeri, E) compensazioni per SIEG relativi a porti con traffico annuale medio non superiore a 300.000 passeggeri e aeroporti con traffico annuale medio²³⁵ non superiore a 200.000 passeggeri.

Sulla base della giurisprudenza Altmark, la Decisione prevede che l'incarico del

²³³ La Decisione non si applica al settore dei trasporti terrestri.

²³⁴ Nei due esercizi precedenti quello di affidamento del SIEG.

²³⁵ Nei due esercizi precedenti quello di affidamento del SIEG.

SIEG sia contenuto in un atto che specifichi l'oggetto e la durata degli obblighi di SIEG, il territorio interessato, la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente conferiti all'impresa, la descrizione del sistema di compensazione e i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione, le disposizioni per prevenire e recuperare eventuali sovracompensazioni, un riferimento alla Decisione come base giuridica.

La compensazione deve limitarsi ai costi sostenuti per svolgere il SIEG²³⁶, garantendo un margine di utile ragionevole²³⁷.

Se il soggetto che svolge il SIEG svolge anche altre attività, deve tenere contabilità separate da cui risultino distintamente costi e ricavi del SIEG e costi e ricavi delle altre attività.

Le sovracompensazioni devono essere restituite. Se la sovracompensazione non supera l'importo del 10% della compensazione media annua, la sovracompensazione può essere riportata al periodo successivo e dedotta dall'importo della compensazione del periodo successivo.

Onde evitare sovracompensazioni, gli Stati devono effettuare verifiche periodiche almeno ogni tre anni nel corso del periodo di incarico e al termine di tale periodo.

Se vi sono compensazioni superiori a 15 milioni di euro a imprese che svolgono anche attività diverse dal SIEG, lo Stato membro deve pubblicare su Internet l'atto d'incarico del SIEG alle imprese in questione e gli importi di aiuti erogati annualmente.

Ogni due anni gli Stati membri devono inviare alla Commissione una relazione dettagliata dell'applicazione della Decisione alle categorie di servizi espressamente

²³⁶ Se l'impresa svolge unicamente un SIEG, si possono considerare tutti i suoi costi, altrimenti andranno considerati solo i costi relativi al SIEG. Si dovranno tenere in considerazione sia i costi del SIEG sia una quota dei costi comuni al SIEG e ad altre eventuali attività. I costi d'investimento necessari per il SIEG possono essere presi in considerazione. In ordine alle entrate, vanno considerate tutte le entrate derivanti dal SIEG, e quelle derivanti da diritti speciali o esclusivi connessi ad attività diverse dal SIEG.

²³⁷ Il margine di utile ragionevole è il tasso di remunerazione del capitale che un'impresa media esigerebbe per svolgere il SIEG per l'intero periodo di incarico, tenendo conto del livello di rischio. Secondo la Commissione è in ogni caso considerato ragionevole un tasso di rendimento del capitale non superiore al tasso swap pertinente maggiorato di 100 punti base. Il tasso swap pertinente è "il tasso swap la cui scadenza e valuta corrispondono alla durata e valuta dell'atto di incarico. Se la prestazione di SIEG non è connessa ad un rischio commerciale o contrattuale significativo, in particolare quando il costo netto sostenuto per la prestazione del servizio è essenzialmente compensato interamente ex post, l'utile ragionevole non può superare il tasso swap pertinente maggiorato di un premio di 100 punti base." Gli Stati membri, per calcolare il margine di utile ragionevole, possono basarsi anche su altri parametri (ad es. il tasso medio di remunerazione del capitale proprio, il rendimento del capitale investito etc.), purché l'utile non ecceda il livello che un'impresa esigerebbe nel valutare se prestare o meno il servizio.

richiamati nella Decisione stessa (servizi sociali, ospedali, trasporti non terrestri).

La citata **Comunicazione-Disciplin**a (in seguito “Disciplina”), governa le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico che esulano dalla citata Decisione, e che pertanto sono soggette all’obbligo di notifica. I progetti di aiuti SIEG notificati alla Commissione saranno valutati alla luce dei principi contenuti nella Disciplina. La Disciplina non si applica al settore del trasporto terrestre né a quello del servizio pubblico di radiodiffusione, retti da normative speciali²³⁸.

La Commissione può autorizzare compensazioni per servizi di effettivo interesse economico generale. Gli Stati membri non possono creare e affidare SIEG quando esistano imprese operanti in normali condizioni di mercato che forniscano o che possano fornire servizi analoghi in modo soddisfacente e a condizioni (prezzo, continuità, qualità, accesso al servizio) coerenti col pubblico interesse. Gli Stati membri dovrebbero poter dimostrare di aver tenuto conto delle esigenze di servizio pubblico cui è offerto sostegno, in seguito a consultazioni pubbliche o altri strumenti adeguati.

La Disciplina conferma che gli atti d’incarico devono essere molto precisi (definendo l’oggetto del SIEG, la sua durata, i parametri di compensazione etc.).

Occorre che la durata fissata per la prestazione del SIEG tenga conto della necessità di ammortizzare le attività fisse non trasferibili.

Gli aiuti per i SIEG devono rispettare la direttiva 2006/111/CE in tema di trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e in tema di trasparenza finanziaria all’interno di talune imprese.

La Disciplina sottolinea che la compensazione potrà essere considerata compatibile soltanto se l’impresa fornitrice del SIEG è scelta in linea con le norme in tema di appalti pubblici, in conformità coi principi UE di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione.

La compensazione deve includere i costi netti per il SIEG compreso un margine di utile ragionevole. Ci si potrà basare sia su costi ed entrate previsti²³⁹, sia su costi ed

²³⁸ Gli aiuti a fornitori di SIEG in difficoltà restano governati dagli Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per la ristrutturazione e il salvataggio di imprese in difficoltà (GUUE C 244 del 2004).

²³⁹ Costi ed entrate previsti devono basarsi su parametri plausibili relativi al contesto economico nel quale viene fornito il SIEG, e gli Stati devono specificare le fonti, quali livelli dei costi sostenuti in passato dal fornitore del SIEG, livelli dei costi dei concorrenti, piani aziendali etc.. Il costo netto che si prevede sia necessario per l’adempimento degli obblighi di servizio pubblico va calcolato secondo la metodologia del costo evitato netto ovvero la metodologia dell’attribuzione dei costi. Nel primo caso il costo netto necessario è la differenza tra il costo netto per il fornitore del servizio pubblico e il costo netto del fornitore in assenza dell’obbligo di fornire il servizio pubblico. Secondo la

entrate effettivamente registrati, o combinando i due criteri.

Le sovracompensazioni sono aiuti incompatibili. Gli Stati devono effettuare o far effettuare verifiche regolari ogni tre anni o al termine del periodo di incarico, onde controllare che il livello di utile accordato al fornitore in base all'atto di incarico sia ragionevole.

La compensazione non può prescindere da una prestazione efficiente di SIEG di elevata qualità, salvo che lo Stato membro non dimostri che questo non è possibile o opportuno. Gli incentivi possono essere vari e non sono elencati tassativamente. In ogni caso gli Stati possono definire obiettivi di efficienza nell'atto d'incarico, in modo che la compensazione sia proporzionale al raggiungimento degli obiettivi, con riduzioni od aumenti della compensazione secondo criteri specificati nell'atto d'incarico. Le imprese che svolgono attività economiche ulteriori rispetto ai SIEG devono dotarsi di contabilità separate. Se ricevono aiuti dallo Stato anche per diritti esclusivi o speciali legati ad attività diverse dal SIEG, tali aiuti vanno aggiunti alle entrate dell'impresa.

Se la Commissione nutre dubbi sul fatto che la compensazione possa incidere sugli scambi in misura contraria all'interesse dell'UE, può imporre agli Stati delle condizioni specifiche onde evitare gravi distorsioni. Queste possono verificarsi ad esempio qualora l'incarico abbia una durata oggettivamente non giustificabile. Delicato può essere anche il caso in cui venga incaricato un soggetto senza procedura di selezione per fornire SIEG in un mercato non riservato dove sono già forniti servizi molto simili o si può prevedere che vengano forniti in un futuro prossimo in assenza del SIEG. Se il SIEG è fornito a prezzi inferiori a quelli applicati dai fornitori esistenti o potenziali, si rischia la preclusione del mercato anche con la creazione di una barriera all'ingresso, per cui la Commissione può imporre delle modifiche al sistema di compensazioni se riesce a dimostrare che il SIEG potrebbe essere fornito a condizioni equivalenti per gli utenti ma in maniera meno distorsiva e a costo inferiore per lo Stato, fermo restando l'ampio margine di discrezionalità degli Stati nel definire i SIEG.

Ai fini della trasparenza, lo Stato deve rendere pubbliche, via Internet o altra modalità adeguata, le compensazioni SIEG, in particolare con riferimento alla consultazione dei fornitori e degli utenti, all'oggetto e alla durata degli obblighi di

metodologia di attribuzione dei costi, i costi netti necessari sono calcolati come la differenza tra i costi e le entrate di un fornitore incaricato dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, quali stimati nell'atto di incarico. Le entrate devono includere tutte le entrate derivanti dal SIEG e gli utili in eccesso derivanti da diritti speciali o esclusivi.

servizio pubblico, all'impresa e al territorio interessato, all'importo annuo della compensazione.

E' fatto obbligo agli Stati di trasmettere alla Commissione ogni due anni una relazione sull'applicazione della Disciplina, riportando segnatamente gli importi concessi alle imprese ai sensi della stessa.

AIUTI ALL'AGRICOLTURA

Conformemente all'art. 39 del TFUE, il mercato comune comprende l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli.

Gli Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale 2014-2020, contengono i criteri generali che la Commissione applicherà nella valutazione dei regimi di aiuti o di aiuti individuali che dovessero venire notificati.

Sotto il profilo operativo, gli Orientamenti introducono un filtro molto stretto ed estremamente complesso, tale da scoraggiare le notifiche, spingendo viceversa verso l'utilizzo del nuovo Regolamento di esenzione per categoria di aiuti n. 702/2014 (v. infra).

Gli Orientamenti, par. 2.4, definiscono come produzione agricola primaria quella volta ad ottenere i prodotti del suolo e dell'allevamento elencati nell'allegato I del Trattato, senza ulteriori interventi volti a modificare la natura di tali prodotti.

Gli stessi Orientamenti, per trasformazione di prodotti agricoli intendono qualsiasi trattamento di un prodotto agricolo che alla fine non perde la natura di prodotto agricolo, eccezion fatta per le attività realizzate nelle aziende agricole necessarie per preparare un prodotto animale o vegetale alla prima vendita.

Gli Orientamenti definiscono la commercializzazione di prodotti agricoli come la detenzione di un prodotto agricolo allo scopo di venderlo o immetterlo nel mercato in qualsiasi modo, esclusa la prima vendita da parte di un produttore primario a rivenditori o imprese di trasformazione e ogni attività che prepara il prodotto per tale prima vendita. Si considera commercializzazione la vendita in locali separati riservati allo scopo da parte di un produttore primario a consumatori finali.

Di base l'attività agrituristica non è considerata agricola.

Secondo la Commissione, le imprese agricole operano in un mercato internazionale molto competitivo, cosicché tutti gli aiuti che le riguardano sono in grado di incidere sugli scambi fra Stati membri.

L'art. 42 del TFUE stabilisce che le disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli

soltanto nella misura determinata dal Parlamento Europeo e dal Consiglio. Il Consiglio può in particolare autorizzare la concessione di aiuti per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali, e/o nel quadro di programmi di sviluppo economico.

ORIENTAMENTI COMUNITARI PER GLI AIUTI DI STATO NEL SETTORE AGRICOLO E FORESTALE 2014-2020

Nel luglio 2014 la Commissione ha pubblicato gli Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale 2014-2020 (**ALL. 23**) (gli “Orientamenti”), con una disciplina organica della materia che sostituisce quella dei precedenti Orientamenti 2007-2013.

E’ da notare che questa disciplina tiene fortemente conto delle normative in tema di fondi strutturali all’agricoltura: la Commissione vuole assicurare un approccio coerente fra la politica di controllo degli aiuti e l’erogazione del sostegno nell’ambito della politica agricola comune (PAC).

La PAC si fonda su due pilastri: il primo è costituito dagli strumenti di funzionamento dei mercati agricoli e della catena di approvvigionamento alimentare, è vincolante per gli Stati membri, e di massima non è oggetto di cofinanziamento basandosi solo sui fondi strutturali. Questo primo pilastro mira a garantire un livello di sostegno fondamentale per gli agricoltori UE.

Il secondo pilastro, rilevante in tema di aiuti di Stato, è costituito dagli strumenti di sviluppo rurale, cofinanziati, volontari, di natura contrattuale, destinati a garantire uno sviluppo equilibrato delle zone rurali e a migliorare la competitività del settore agricolo, la gestione sostenibile delle risorse naturali e l’azione per il clima (cfr. Reg. UE 1305/2013).

Gli obiettivi dello sviluppo rurale si possono sintetizzare in termini di promozione del trasferimento di conoscenze e di innovazione, di potenziamento della redditività e competitività delle aziende agricole, di promozione dell’organizzazione della filiera agroalimentare, di preservazione e valorizzazione degli ecosistemi agricoli e forestali, di incentivazione dell’uso migliore delle risorse e di riduzione delle emissioni di carbonio, di riduzione della povertà nelle zone rurali.

Le norme sugli aiuti si applicano alle misure a sostegno di attività nelle aree rurali e alle misure forestali se tali misure sono cofinanziate (con fondi FEASR e nazionali), se non rientrano nell’art. 42 TFUE e se sono previste dal Regolamento 1305/2013. Nel caso di misure finanziate esclusivamente con fondi nazionali che siano analoghe

a misure di sviluppo rurale, le norme sugli aiuti si applicano integralmente, a prescindere dal fatto che rientrino o meno nell'art. 42 TFUE.

Gli Orientamenti si applicano ai regimi di aiuti e agli aiuti individuali nell'ambito della produzione agricola primaria, della trasformazione di prodotti agricoli che dà come risultato un altro prodotto agricolo, e nell'ambito della commercializzazione di prodotti agricoli.

Gli Orientamenti contemplano tre grandi categorie di aiuti, ovvero misure nel settore agricolo, misure nel settore forestale, misure a favore di imprese attive nelle zone rurali, e si applicano sia alle PMI sia alle grandi imprese, con le relative modulazioni, ma non alle imprese in difficoltà.

Anche alle imprese del settore agricolo si applica il principio Deggendorf, secondo cui non possono essere concessi nuovi aiuti ad un'impresa destinataria di un ordine di recupero pendente, fino al rimborso integrale dell'aiuto incompatibile.

Gli Orientamenti non ammettono aiuti per attività connesse all'esportazione che siano direttamente legati ai quantitativi esportati, né aiuti subordinati all'impiego preferenziale di prodotti interni rispetto ai prodotti di importazione o per la costituzione e il funzionamento di una rete di distribuzione.

Gli aiuti non contemplati dai presenti Orientamenti, dal regolamento di esenzione o dalle altre discipline pertinenti, sono valutati dalla Commissione direttamente *ex art.* 107, lettera C, del TFUE.

Restano applicabili al settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, le discipline orizzontali sugli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà, sugli aiuti per la ricerca, sviluppo e innovazione, sugli aiuti a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020, aiuti per lo sviluppo rapido di reti a banda larga, aiuti agli investimenti per il finanziamento del rischio, aiuti alla formazione, aiuti a favore dei lavoratori svantaggiati e disabili, aiuti per i servizi di interesse economico generale.

I regimi di aiuti e le misure individuali che superano le soglie riportate ai punti 36-37 degli Orientamenti devono essere notificati.

Sulla scorta dei nuovi criteri introdotti dalla riforma sulla modernizzazione degli aiuti, anche i sussidi nel settore agricolo devono superare il vaglio di una serie di condizioni standard, rese obbligatorie per qualsiasi tipo di aiuto. Inoltre, la valutazione di compatibilità di un aiuto resta parallela alla valutazione in tema di appalti pubblici, in ossequio ai principi di trasparenza e non discriminazione nella selezione dei prestatori di servizi.

Essi devono contribuire al raggiungimento di un obiettivo d'interesse comune: gli aiuti nei settori agricolo, forestale e nelle zone rurali devono assicurare una produzione alimentare redditizia, con un uso intelligente delle risorse, per una crescita sostenibile. Detti aiuti inoltre devono essere in linea con la PAC, con gli obiettivi di sviluppo rurale e con le normative sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

Gli aiuti poi devono tener conto delle tematiche ambientali, e le notifiche ai sensi degli Orientamenti devono contenere una valutazione d'impatto ambientale dell'attività beneficiaria: in caso di esistenza di un impatto, la notifica deve dimostrare il rispetto delle rilevanti discipline ambientali UE.

Occorre poi dimostrare che gli aiuti sono necessari e utili a risolvere un fallimento del mercato, e cioè che gli aiuti determinano un miglioramento tangibile della situazione su cui incidono, che il mercato da solo non sarebbe capace di fornire.

Bisogna dimostrare che gli aiuti sono adeguati a conseguire gli obiettivi in questione, per cui non vi dovrebbero essere altri strumenti meno distorsivi teoricamente utilizzabili (come ad esempio strumenti di mercato, sviluppo d'infrastrutture ecc.).

Gli aiuti devono possedere un effetto d'incentivazione, e cioè devono spingere le imprese ad intraprendere un'attività supplementare che contribuisce allo sviluppo del settore e che esse non avrebbero posto in essere, ovvero in modo molto limitato, in assenza dell'aiuto. Non si deve trattare di aiuti al funzionamento e non devono compensare il normale rischio d'impresa di un'attività economica.

Le domande d'aiuto non devono essere presentate quando il lavoro relativo al progetto o all'attività ha già avuto inizio.

Gli aiuti nel settore agricolo e forestale nelle zone rurali sono considerati proporzionati se l'importo concesso per beneficiario si limita allo stretto necessario per raggiungere l'obiettivo comune. Di massima, gli aiuti sono proporzionati se inferiori ai costi ammissibili. Occorre rispettare le intensità massime e gli importi massimi ammissibili, che vanno calcolati al momento della loro concessione.

Ai fini del calcolo dell'intensità dell'aiuto e dei costi ammissibili, tutte le cifre utilizzate devono essere intese al lordo di qualsiasi imposta o altro onere.

Relativamente al cumulo, concetto che gli Orientamenti giustappongono a quello di proporzionalità, si precisa che gli aiuti possono essere accordati anche nell'ambito di più regimi o cumulati con aiuti ad hoc, a condizione che l'importo totale degli aiuti a favore di un'attività o di un progetto non superi i massimali stabiliti.

In ordine alla prevenzione degli effetti negativi indebiti sulla concorrenza e sugli scambi, gli Orientamenti sottolineano l'importanza di limitare gli effetti distorsivi degli aiuti sulla concorrenza e sugli scambi fra Stati membri che devono essere controbilanciati dal conseguimento di un obiettivo di interesse comune.

Gli Orientamenti enfatizzano che gli aiuti tendono a far cambiare il comportamento dei beneficiari, distorcendo la concorrenza. Il settore agricolo è particolarmente sensibile, per la specifica struttura del settore agricolo primario, che conta un gran numero di piccole imprese. In questo tipo di mercati il rischio di distorsione della concorrenza è elevato anche in presenza di aiuti di scarso valore.

Disposizioni specifiche sono previste per la prevenzione degli effetti negativi relativamente ai regimi di aiuti agli investimenti per la trasformazione di prodotti agricoli e la commercializzazione di prodotti agricoli nel settore forestale e nelle zone rurali, e relativamente ai regimi di aiuti agli investimenti soggetti a notifica individuale per la trasformazione di prodotti agricoli e la commercializzazione di prodotti agricoli nelle zone rurali.

Gli Orientamenti contemplano precisi obblighi di trasparenza, secondo cui gli Stati membri devono pubblicare in un sito web una serie di dati rilevanti, fra cui il testo delle misure di aiuto o i link alle stesse, il nome delle autorità che concedono gli aiuti, e una serie di dati sui beneficiari.

Dette informazioni devono essere pubblicate dopo l'adozione delle decisioni di concessione degli aiuti, ed essere conservate per almeno 10 anni. L'obbligo di pubblicazione scatta il 1° luglio 2016.

Sotto il profilo procedurale, i regimi notificati potranno essere autorizzati di massima per periodi non superiori a sette anni, con durate inferiori per i regimi che presentano un rischio elevato di distorsioni.

Per regimi con importi di aiuto elevato, innovativi o finalizzati a significativi cambiamenti tecnologici, normativi o di mercato, la Commissione introduce il concetto di valutazione *ex post*, che dev'essere svolta da un esperto indipendente, sulla base di una metodologia comune, e dev'essere resa pubblica. Assieme al testo

del regime notificato gli Stati membri devono allegare un progetto di valutazione, che è analizzato dalla Commissione.

E' mantenuto l'obbligo per gli Stati membri di presentare alla Commissione relazioni annuali ai sensi dei Regg. 1589/2015 (che ha abrogato il precedente Reg. 659/1999) e 794/2004.

Gli Stati membri hanno l'obbligo di conservare la documentazione dettagliata relativa alle misure di aiuto rilevanti ai sensi degli Orientamenti per dieci anni dalla data di concessione.

Gli Orientamenti sono in vigore dal 1° luglio 2014 e si applicano fino al 31 dicembre 2020.

Relativamente alle singole, specifiche tipologie di aiuti, gli Orientamenti si dividono in 3 capitoli che riguardano: 1) aiuti a favore delle imprese attive nella produzione primaria, nella trasformazione e nella commercializzazione di prodotti agricoli; 2) aiuti a favore del settore forestale cofinanziati dal FEASR, concessi a titolo di finanziamenti nazionali integrativi di misure cofinanziate o a titolo di semplici aiuti di Stato; 3) aiuti a favore delle zone rurali, cofinanziati dal FEASR o concessi a titolo di finanziamenti nazionali integrativi di misure cofinanziate.

La massa delle singole tipologie di aiuto contemplata negli Orientamenti è tale per cui risulta impossibile riprenderne una descrizione seppur sommaria; per le singole tipologie si rinvia dunque al testo stesso degli Orientamenti.

Il Regolamento n. 702/2014 di esenzione dagli obblighi di notifica per taluni aiuti nei settori agricolo, forestale e delle zone rurali

Il Regolamento 702/2014²⁴⁰ è relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE ad alcune categorie di aiuti di Stato nei settori agricolo, forestale e nelle zone rurali²⁴¹. Il Reg. 702/2014 si applica alle PMI attive nella produzione primaria, ma si applica anche a PMI attive nella trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli, seppur con una serie di eccezioni²⁴². Si applica anche alle PMI che ricevono

²⁴⁰ GUUE L 193/2014.

²⁴¹ Si ha quindi una variazione significativa rispetto al precedente Reg. n. 1857/2006, che riguardava aiuti a favore delle PMI attive nella produzione dei prodotti agricoli, sottraendo quindi al vecchio Regolamento Generale di Esenzione la produzione agricola primaria. La disciplina attuale appare ben più articolata e complessa della precedente.

²⁴² Eccezioni elencate all'art. 1.

aiuti per attività non coperte dall'art. 42 TFUE, cofinanziati in particolare dal FEASR.

Il Reg. 702/2014 riguarda sia PMI sia grandi imprese per aiuti destinati ad ovviare a calamità naturali, per aiuti agli investimenti per la conservazione del patrimonio culturale e naturale, per aiuti a R&S nei settori agricolo e forestale, per aiuti a favore del settore forestale: le ultime tre categorie di aiuti possono rientrare anche nel Regolamento Generale di Esenzione n. 651/2014.

Il regolamento non si applica a una copiosa varietà di casi, quali: gli aiuti a favore di attività connesse all'esportazione e gli aiuti condizionati all'impiego preferenziale di prodotti interni rispetto ai prodotti d'importazione²⁴³, regimi e aiuti individuali che superano determinate soglie, misure che non escludono dal beneficio le imprese destinatarie di ordini di recupero pendenti di aiuti incompatibili, sussidi a favore di imprese in difficoltà²⁴⁴.

Il regolamento si applica solo agli aiuti trasparenti, cioè quelli per cui è possibile calcolare l'ESL *ex ante* senza dover effettuare un'analisi del rischio²⁴⁵.

Il regolamento può applicarsi solo agli aiuti dotati di effetto d'incentivazione, talché le domande d'aiuto devono essere antecedenti all'avvio dei lavori relativi al progetto o all'attività. Le grandi imprese devono dimostrare particolari effetti d'incentivazione, come un aumento della portata del progetto e dell'investimento, una riduzione dei tempi di realizzazione del progetto. L'art. 6 specifica poi alcuni casi in cui l'effetto d'incentivazione è presunto, *inter alia* a fronte di agevolazioni fiscali.

Il concetto di cumulo è inteso in modo molto restrittivo: l'esenzione non si applica se sono superate le intensità massime a fronte del cumulo di qualsiasi aiuto nazionale, anche in *de minimis*²⁴⁶. In caso di cofinanziamento con fondi UE, ai fini del calcolo delle soglie di notifica, delle intensità massime e dei massimali, si devono

²⁴³ In più il regolamento non si applica alle misure di sussidio che impongano ai beneficiari l'obbligo di avere la propria sede nello Stato membro interessato, oppure l'obbligo di utilizzare prodotti o servizi nazionali, nonché nei casi di aiuti che limitano per i beneficiari la possibilità di utilizzare i risultati della ricerca, sviluppo e innovazione in altri Stati membri. Altre esclusioni specifiche sono previste per il settore forestale, in caso di aiuti non cofinanziati con fondi FEASR.

²⁴⁴ Sono previste eccezioni in particolare se la difficoltà finanziaria discende da calamità naturali, in altre parole da avversità naturali assimilabili a calamità naturali.

²⁴⁵ L'art. 5 del regolamento specifica cosa s'intende per trasparenza nelle varie tipologie di aiuti, sovvenzioni, contributi in conto interessi, prestiti, garanzie, agevolazioni fiscali e prestiti rimborsabili.

²⁴⁶ Relativamente agli stessi costi ammissibili, se il cumulo porta ad un'intensità d'aiuto non ammessa.

considerare solo i fondi nazionali e non quelli UE²⁴⁷. Sono previste disposizioni specifiche nei casi di cumulo di aiuti a fronte di costi ammissibili individuabili oppure non individuabili, e nel caso di alcune precise tipologie di aiuto (ad esempio quelli per l'avviamento dei giovani agricoltori).

Un esempio di dichiarazione di cumulo ai sensi del regolamento qui in commento è allegato sub **ALL. 12**.

Il regolamento prevede varie tipologie di aiuti, per ognuna delle quali sono contemplate specifiche condizioni di applicabilità dell'esenzione, segnatamente in termini di spese ammissibili e intensità massime. Le categorie previste dal nuovo regolamento sono estremamente numerose, sicché è impossibile descriverle in questa sede; si è pertanto obbligati a rinviare alle relative sezioni del regolamento in esame.

In tema di pubblicazione e informazione, i regimi e gli aiuti ad hoc rientranti nel presente regolamento devono essere comunicati alla Commissione entro dieci giorni dalla loro entrata in vigore, con riferimento esplicito al Reg. 702/2014²⁴⁸.

Gli Stati membri devono pubblicare in un sito nazionale o in siti regionali una serie di informazioni sugli aiuti rientranti nel regolamento di esenzione, descritte all'art. 9, entro 6 mesi dalla loro concessione, mantenendole per almeno 10 anni.

Gli Stati membri hanno 2 anni di tempo a partire dal 1° luglio 2014 per creare il relativo sistema informatico.

Deve essere predisposta una relazione annuale sull'applicazione del regolamento ai sensi del Regolamento 794/2004. E' richiesta una relazione specifica e dettagliata per aiuti erogati per epizootie-infestazioni parassitarie e per danni da avverse condizioni climatiche.

La documentazione concernente aiuti concessi ai sensi del regolamento di esenzione in esame dev'essere conservata per 10 anni dal momento della concessione.

Il Reg. 702/2014, che ha abrogato il precedente Reg. 1857/06, è entrato in vigore il 1° luglio 2014, e resterà in vigore fino 31 dicembre 2020.

²⁴⁷ A condizione che i fondi pubblici destinati agli stessi costi ammissibili non superino i tassi di finanziamento più favorevoli stabiliti nella normativa UE applicabile.

²⁴⁸ Unioncamere nazionale ha comunicato un regime nazionale di aiuti all'agricoltura nel 2015 (**ALL. 24**).

AIUTI ALLA PESCA E ALL'ACQUACOLTURA

Fra i vari interventi camerali, si è talvolta posto il problema della disciplina da applicare ad aiuti alla pesca e all'acquacoltura.

La base giuridica sono gli Orientamenti per l'esame degli aiuti di Stato nel settore della pesca e acquacoltura²⁴⁹, entrata in vigore a luglio 2015.

La nuova disciplina si applica all'intero settore della pesca e dell'acquacoltura, ai regimi di aiuti e agli aiuti individuali. Inoltre, si applica alle componenti di aiuti a finalità regionale che riguardano il settore della pesca e dell'acquacoltura.²⁵⁰.

La Commissione enfatizza ancora i requisiti della necessità dell'aiuto e degli obblighi di trasparenza²⁵¹.

Gli Orientamenti descrivono talune tipologie di aiuti che possono essere dichiarati compatibili, segnatamente: aiuti per calamità naturali, eventi eccezionali o specifiche avversità atmosferiche; aiuti per categorie di misure che rientrano nel campo di applicazione di un regolamento di esenzione per categoria; aiuti che rientrano nel campo di applicazione di taluni orientamenti orizzontali; aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da eventi climatici avversi; aiuti per i costi relativi alla prevenzione, al controllo e all'eradicazione delle malattie animali nell'acquacoltura; aiuti finanziati mediante oneri parafiscali; aiuti al funzionamento nelle regioni ultraperiferiche.

Va segnalato che la Commissione autorizzerà unicamente regimi di aiuti di durata limitata. In linea di principio, il periodo di applicazione dei regimi di aiuti non deve superare i sette anni²⁵². La Commissione applica gli orientamenti per valutare tutti gli aiuti che saranno concessi a decorrere dal 1° luglio 2015, a prescindere dalla data di notifica.

E' previsto l'obbligo di relazione annuale.

²⁴⁹ GUUE C 217 del 2 luglio 2015.

²⁵⁰ Gli Orientamenti devono comunque coordinarsi con la disciplina di cui al Reg. 508/2014 relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, in particolare le misure nazionali che prevedono finanziamenti pubblici superiori a quanto stabilito dal regolamento citato, devono essere notificate alla Commissione come aiuti, e sono soggette agli Orientamenti Pesca. Se i finanziamenti nazionali non sono superiori, i contributi nazionali alle operazioni cofinanziate dal Fondo europeo per la pesca non costituiscono aiuti e non vanno notificati. Parimenti, non vanno notificati gli aiuti alla pesca che rientrano in uno dei regolamenti di esenzione (formazione, occupazione, PMI). Gli aiuti alla pesca non rientranti nei cofinanziamenti alle politiche strutturali, devono comunque essere coerenti con gli obiettivi del Fondo europeo per la pesca, e se concessi in linea coi regolamenti di esenzione, devono essere coerenti con questi ultimi.

²⁵¹ V. punti 3.67 e 3.9.

²⁵² V. punto 6.1.

La Commissione ha adottato anche un Regolamento di esenzione in base al quale alcuni tipi di aiuti alla pesca non devono essere notificati (v. infra).

Il Regolamento n. 1388/2014 di esenzione aiuti alla pesca e all'acquacoltura

In data 16 dicembre 2014 la Commissione ha approvato il regolamento di esenzione dagli obblighi di notifica per gli aiuti concessi alle PMI attive nella produzione²⁵³, trasformazione e commercializzazione²⁵⁴ dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura n. 1388/2014 (in seguito "*il regolamento pesca*" - **ALL. 13**)²⁵⁵.

Il regolamento pesca prevede l'esenzione dagli obblighi di notifica per alcuni tipi di aiuti destinati al settore della pesca fra i quali, in particolare: aiuti per l'innovazione e per servizi di consulenza, aiuti all'avviamento a favore dei giovani pescatori, aiuti per la promozione della salute e della sicurezza, aiuti per misure acquatico-ambientali, aiuti per la protezione delle specie, misure per la protezione e lo sviluppo della fauna e della flora acquatica, per investimenti in porti per la pesca, aiuti per investimenti in acquacoltura, aiuti per la raccolta dei dati, aiuti intesi a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali, per assistenza tecnica e per esenzioni fiscali in conformità della Direttiva sulla Tassazione Energetica. L'esenzione opera unicamente con riferimento ad aiuti erogati a PMI nei limiti di 1 milione di euro annui per beneficiario e purché il progetto finanziato non preveda costi ammissibili superiori a 2 milioni di euro. Il regolamento inoltre non si applica agli aiuti il cui importo è fissato in base al prezzo o al quantitativo dei prodotti commercializzati, agli aiuti all'esportazione, agli aiuti condizionati all'impiego preferenziale di prodotti interni rispetto ai prodotti d'importazione, agli aiuti alle imprese in difficoltà (se non per calamità naturali), agli aiuti ad hoc o sotto forma di regimi che favoriscano imprese che devono restituire aiuti dichiarati dalla Commissione illegali e incompatibili, agli aiuti che sono espressamente esclusi dall'art. 11 del Regolamento

²⁵³ Per prodotti della pesca si intendono i prodotti pescati in mare o nelle acque interne e i prodotti dell'acquacoltura.

²⁵⁴ Trasformazione e commercializzazione sono definite come l'intera serie di operazioni di movimentazione, trattamento, produzione e distribuzione effettuate tra il momento dello sbarco e l'ottenimento del prodotto finale.

²⁵⁵ Relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (GUUE L 369 del 24 dicembre 2014).

508/2014²⁵⁶, agli aiuti concessi a imprese che non possono chiedere di beneficiare del sostegno del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca²⁵⁷ e agli aiuti che comportano una violazione del diritto dell'Unione europea.

Quindi, gli aiuti devono essere concessi in linea con la politica comune della pesca²⁵⁸, sicché i beneficiari di aiuti ai sensi del regolamento di esenzione possono essere obbligati a rimborsare l'aiuto in questione qualora violino le norme della politica comune della pesca.

Il regolamento di esenzione si applica solo agli aiuti trasparenti, quali sovvenzioni dirette e abbuoni di interessi, prestiti²⁵⁹, garanzie²⁶⁰, agevolazioni fiscali²⁶¹, anticipi rimborsabili²⁶².

Il cumulo di aiuti dev'essere verificato tenendo in considerazione qualsiasi sostegno all'attività o al progetto agevolati, indipendentemente dal fatto che il sostegno sia finanziato tramite risorse locali, regionali, nazionali o comunitarie. Vi può essere cumulo fra più aiuti concessi ai sensi del Regolamento 1388/2014, purché riguardino differenti costi ammissibili individuabili. Il cumulo di aiuti, anche con aiuti *de minimis* o con altri aiuti comunitari, non deve mai comportare il superamento delle intensità massime ammesse dal Regolamento 1388/2014.

Gli aiuti esentati devono avere un effetto di incentivazione, garantito se il beneficiario dell'aiuto ha presentato domanda scritta prima dell'avvio dei lavori. Gli

²⁵⁶ Non sono ammissibili gli interventi che aumentano la capacità di pesca di una nave o attrezzature che aumentano la capacità di un peschereccio di individuare pesce, la costruzione di nuovi pescherecci o l'importazione di pescherecci, l'arresto temporaneo o permanente delle attività di pesca, la pesca sperimentale, il trasferimento di proprietà di un'impresa, il ripopolamento diretto salvo se esplicitamente previsto dall'Unione o nel caso di ripopolamento.

²⁵⁷ Ai sensi dell'art. 10 del Regolamento n. 508/2014 l'operatore che ha commesso un'infrazione grave o è stato associato allo sfruttamento, alla gestione o alla proprietà di pescherecci o ha commesso una grave violazione delle norme della politica comune della pesca o qualsiasi altro reato non possono beneficiare del sostegno del Fondo europeo.

²⁵⁸ In particolare le singole misure di aiuti sopra elencate devono essere in linea con il Regolamento n. 508/2014 relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

²⁵⁹ A condizione che l'ESL sia calcolato sulla base dei tassi di riferimento prevalenti al momento della concessione, tenuto conto dell'esistenza di normali garanzie e/o rischi eccessivi associati al prestito.

²⁶⁰ A condizione che la metodologia per il calcolo dell'ESL sia stata notificata alla Commissione e da questa approvata, oppure a condizione che l'ESL sia stato calcolato in base ai "premi esenti" già quantificati nella Comunicazione della Commissione sugli aiuti sotto forma di garanzie.

²⁶¹ A condizione che le agevolazioni fiscali prevedano un massimale per garantire che la soglia applicabile non venga superata.

²⁶² A condizione che l'importo totale dell'anticipo rimborsabile non superi la soglia applicabile nel quadro del Regolamento 1388/2014 o se la metodologia di calcolo dell'ESL è stata accettata previa notifica alla Commissione.

aiuti devono permettere al beneficiario di realizzare attività o progetti che non avrebbe posto in essere in assenza degli aiuti.

L'ente pubblico che concede l'aiuto deve comunicare alla Commissione una sintesi della misura, secondo il modello contenuto all'allegato II al Reg. 1388/2014. Le informazioni dovranno essere fornite mediante modulo elettronico che sarà poi pubblicato dalla Commissione in GUUE. L'invio deve avvenire entro 20 giorni dall'entrata in vigore della misura d'aiuto. Il testo integrale della misura di aiuto, oltre alla sintesi comunicata alla Commissione, dev'essere pubblicato su internet dall'ente pubblico. E' poi previsto l'obbligo di relazione elettronica annuale alla Commissione ai sensi del Reg. 794/04, capo III.

Il Reg. n. 1388/14 è entrato in vigore il 1 gennaio 2015 e si applica fino al 31 dicembre 2020.

AIUTI A INVESTIMENTI NELLE INFRASTRUTTURE

La citata Comunicazione sulla nozione di aiuto, dedica un'intera sezione all'analisi degli aiuti per investimenti nelle infrastrutture, integrata da un documento successivo²⁶³. In seguito alla crisi economica e alla rilevanza degli investimenti pubblici per la crescita, la Commissione ha voluto chiarire quando il finanziamento di un'infrastruttura favorisce un'impresa e assume natura di aiuto.

La Commissione distingue tra il proprietario-promotore dell'infrastruttura, e il soggetto che la gestisce (concessionario-gestore).

Non sempre gli investimenti pubblici di questo tipo possono essere considerati come misure di carattere politico prive di natura economica²⁶⁴, poiché spesso si verifica uno sfruttamento commerciale delle infrastrutture. Se un bene pubblico è usato sia per attività economiche sia per attività non economiche, occorre che chi lo gestisce tenga contabilità separate. La Commissione prospetta una tripartizione: casi in cui non esistono elementi di aiuto, casi in cui vi sono elementi di aiuto ma la notifica non è necessaria, casi in cui vi sono elementi di aiuto e la notifica è necessaria. Nel caso di uso promiscuo, se l'uso economico rimane puramente accessorio allo scopo pubblico (ad es ristoranti, negozi, parcheggi di musei), non vi sarà quasi mai incidenza sul commercio intra-UE, e quindi non si configureranno aiuti. Anche per le infrastrutture

²⁶³ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/intro_grid_en.pdf. In questo documento la Commissione sottolinea che se sono utilizzati fondi strutturali (o fondi BEI, FMI, BERS) senza che gli Stati possano condizionarne la concessione (ad es selezionando i beneficiari o i territori ammissibili), non si sarà in presenza di aiuti nemmeno quando gli Stati cofinanziano.

²⁶⁴ Lo sono ad es la costruzione di strade, di impianti militari, le opere contro le alluvioni.

minori e puramente locali valgono i ragionamenti svolti sulla capacità di incidere sugli scambi. In particolare, secondo la Commissione, non vi sarà alterazione del gioco della concorrenza se i) l'infrastruttura non deve far fronte a una concorrenza diretta; 2) il finanziamento privato è insignificante nel settore in questione e nello Stato in esame; 3) l'infrastruttura non è realizzata per favorire un'impresa specifica o un settore determinato, ma reca beneficio alla società nel suo insieme. La Commissione svolge una serie di osservazioni puntuali per singole categorie d'infrastrutture (aeroporti, porti, banda larga, infrastrutture per l'energia, per la ricerca, ferrovie, strade, fognature, acquedotti, gestione rifiuti, insediamenti sportivi e multifunzionali, cultura e conservazione del patrimonio), sottolineando che è comunque opportuna una valutazione di caso in caso.

Relativamente ai gestori di infrastrutture, non si sarà normalmente in presenza di aiuti se i gestori sono scelti con gara, e se questi pagano lo sfruttamento dell'infrastruttura a prezzi di mercato. In ordine agli utenti che si servono dell'infrastruttura, se questa è messa a loro disposizione a condizioni di mercato, non si sarà parimenti in presenza di aiuti.

AIUTI DI STATO A FRONTE DI CALAMITÀ NATURALI

In tema di aiuti per calamità naturali, la cui rilevanza anche per il sistema camerale si è manifestata in occasione delle alluvioni del novembre 2010, esistono tre discipline specifiche comunitarie, l'una in tema di aiuti all'agricoltura (incluso il Regolamento di esenzione agricoltura-foreste-zone rurali n. 702/2014), l'altra in tema di aiuti alla pesca e all'acquacoltura (Regolamento n. 1388/2014) e infine quella contenuta nel Regolamento generale di esenzione n. 651/2014, come visto sopra, oltre alla prassi decisionale della Commissione. Rileva in materia altresì la Legge 24 dicembre 2012, n. 234²⁶⁵.

Si sottolinea quindi che gli aiuti per calamità naturali sono finalmente oggetto di copertura da parte di tre regolamenti di esenzione dagli obblighi di notifica.

Relativamente al Reg. 651/2014, art. 50, le disposizioni rilevanti prevedono che per calamità naturali vanno intesi terremoti, valanghe, frane, inondazioni, trombe d'aria, uragani, eruzioni vulcaniche, incendi boschivi di origine naturale.

²⁶⁵ Legge 24 dicembre 2012, n. 234, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, pubblicata nella Gazz. Uff. 4 gennaio 2013, n. 3.

Occorre che le autorità pubbliche abbiano riconosciuto formalmente lo stato di calamità naturale, e che esista un nesso di causalità diretto fra calamità e danni subiti dalle imprese. I regimi devono essere adottati entro tre anni dagli eventi calamitosi, e gli aiuti devono essere concessi entro quattro anni dagli stessi; l'intensità d'aiuto non può superare il 100% dei costi ammissibili²⁶⁶.

I danni devono essere stimati da esperti indipendenti nominati dalle autorità nazionali o dalle compagnie di assicurazione, e vanno calcolati individualmente per ciascuna impresa danneggiata beneficiaria.

I danni ammissibili sono quelli materiali prodotti ad attivi come beni immobili, attrezzature, macchinari, scorte. E' sussidiabile altresì la perdita di reddito dovuta alla sospensione totale o parziale dell'attività per un massimo di 6 mesi dall'evento calamitoso.

Per i danni materiali occorre considerare i costi di riparazione ovvero il valore che gli attivi avevano prima della calamità e il valore di mercato successivo alla calamità. La perdita di reddito è calcolata sulla base dei dati finanziari dell'impresa colpita²⁶⁷, confrontando i dati dei sei mesi successivi alla calamità con lo stesso semestre dell'anno entro una media triennale, nell'arco degli ultimi cinque anni.²⁶⁸

Il Regolamento n. 1388/2014 in materia di pesca (art. 44) dichiara compatibile con il mercato interno gli aiuti intesi a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali²⁶⁹ quando l'autorità pubblica competente ha riconosciuto formalmente il carattere di calamità naturale dell'evento e se esiste un nesso causale diretto tra calamità naturale e il danno subito dall'impresa. Gli aiuti sono pagati direttamente all'azienda interessata entro quattro anni dalla data in cui si è verificato l'evento e i relativi regimi devono essere adottati entro 3 anni da tale data. I costi ammissibili sono i costi dei danni subiti come conseguenza diretta della calamità naturale. I danni includono sia i danni materiali (edifici, attrezzature, macchinari, scorte e mezzi di produzione)²⁷⁰ sia le perdite di reddito dovute alla sospensione totale e parziale

²⁶⁶ Inclusi i rimborsi assicurativi.

²⁶⁷ Trattasi dell'utile al lordo d'interessi, imposte e tasse (EBIT), costi di ammortamento e costi del lavoro connessi allo stabilimento colpito dalla calamità.

²⁶⁸ Si escludono l'anno migliore e l'anno peggiore del quinquennio di riferimento.

²⁶⁹ Si considerano eventi calamitosi i terremoti, le frane e le inondazioni (straripamenti di fiumi o laghi, le valanghe, le trombe d'aria, gli uragani, le eruzioni vulcaniche e gli incendi boschivi).

²⁷⁰ I costi di riparazione o il valore economico che gli attivi colpiti avevano prima della calamità.

dell'attività per un periodo non superiore a sei mesi dalla data in cui si è verificata la calamità²⁷¹. L'aiuto non deve superare il 100% dei costi ammissibili²⁷².

Gli Orientamenti UE per gli aiuti di Stato nei settori agricolo, forestale e nelle zone rurali 2014-2020²⁷³ (in seguito "Orientamenti Agricoltura"), relativamente al settore agricolo-forestale-zone rurali, stabiliscono che la notifica di aiuti per calamità naturali²⁷⁴ deve avvenire entro tre anni dalla calamità, e il saldo dell'aiuto deve essere erogato entro quattro anni dall'evento. Deve esistere una dichiarazione formale dello stato di calamità e dev'essere provabile il nesso di causalità fra calamità e danni.

Vista la difficoltà di prevedere le conseguenze e le caratteristiche delle calamità, la Commissione si riserva di analizzare i progetti di aiuti caso per caso.

L'intensità dell'aiuto compensatorio può arrivare fino al 100% del danno subito. Onde evitare sovra-compensazioni, va detratto ogni altro pagamento finalizzato al ristoro degli stessi danni, come ad es. i rimborsi assicurativi. I beneficiari devono dimostrare il nesso di causalità diretto fra danno subito (compensabile tramite l'aiuto di Stato) e calamità naturale.

Per agevolare una gestione rapida delle crisi, la Commissione ammette la notifica *ex ante* di regimi, che devono descrivere dettagliatamente le condizioni di erogazione degli aiuti a fronte di calamità naturali²⁷⁵.

²⁷¹ Si sottrae (i) dal risultato ottenuto moltiplicando i quantitativi medi annui di prodotti della pesca e dell'acquacoltura ottenuti nei tre anni precedenti la calamità naturale o una media triennale calcolata sui cinque anni precedenti la calamità naturale, escludendo l'anno con la produzione più alta e quello con la produzione più bassa, per il prezzo medio di vendita ricavato (ii) il risultato ottenuto moltiplicando i quantitativi di prodotti della pesca e dell'acquacoltura ottenuti nell'anno della calamità naturale, o in ciascun anno successivo su cui incide la distruzione totale o parziale dei mezzi di produzione, per il prezzo medio di vendita ottenuto nello stesso anno.

²⁷² Compresi i pagamenti nell'ambito di polizze assicurative.

²⁷³ GUUE C 204/2014.

²⁷⁴ Definiti come nel Regolamento generale n. 651/2014.

²⁷⁵ Si richiama a questo il regime n. SA.36027 del 2013 relativo alla Val d'Aosta, riguardante aiuti per danni derivanti da future calamità naturali: copre tutti i settori tranne agricoltura, pesca e acquacoltura. La durata arriva al 31 dicembre 2018. Si prevede di intervenire con sovvenzioni dirette per danni ai fabbricati, macchinari, attrezzature, scorte. La valutazione dei danni è affidata a professionisti abilitati. La Val d'Aosta dovrà segnalare alla Commissione l'utilizzo del regime entro 15 giorni dall'evento. Si segnalano ancora due regimi di aiuti per calamità naturali notificati *ex ante* dal Lander della Sassonia, e autorizzati a novembre 2011 dalla Commissione (SA.33425 per il settore manifatturiero e simili, e SA.33605 per il settore agricolo). In particolare, il primo dei due regimi prevede che siano concessi aiuti sotto forma di mutui a tasso agevolato (1.5%) per un massimo di 10 anni, per compensare unicamente i danni a beni materiali non assicurabili. Per calamità naturali si intendono valanghe, slavine, inondazioni, terremoti. Trattandosi di un regime *ex ante* di aiuti, le autorità tedesche dovranno

I danni, stimati da esperti indipendenti, possono comprendere sia le lesioni a edifici, attrezzature, macchinari, scorte, sia le perdite di reddito dovute alla distruzione di raccolti e dei mezzi di produzione agricola.

I criteri per il calcolo dei danni materiali ricalcano pedissequamente quelli del Reg. generale 651/2014. Viceversa, per computare la perdita di reddito agricolo, gli Orientamenti stabiliscono che occorre, in primo luogo, moltiplicare i quantitativi di prodotti agricoli ottenuti nel periodo della calamità per il prezzo medio di vendita ottenuto nello stesso anno. In secondo luogo, si dovrà sottrarre da detta cifra quella ottenuta moltiplicando per il prezzo medio di vendita i quantitativi medi annui di prodotti agricoli ottenuti in un triennio di riferimento.

I criteri previsti dal Reg. di esenzione 702/2014 sono in linea con quelli contenuti negli Orientamenti.

In una decisione in tema di aiuti in seguito ad inondazioni²⁷⁶, la Commissione ha autorizzato circa 3 milioni di euro di aiuti concessi dalla Slovenia anche per il recupero di edifici agricoli e di terreni inondati. Le autorità slovene hanno stabilito precisi criteri per calcolare il danno (ad es. l'età dell'edificio, le sue dimensioni, etc.), hanno indicato in circa 500 i potenziali beneficiari, hanno fissato al 60% del costo di recupero l'intensità massima d'aiuto, hanno garantito il rispetto dei limiti di cumulo escludendo qualsiasi sovra-compensazione, hanno garantito che la verifica dei danni sarebbe stata svolta da periti sotto il controllo delle autorità competenti, hanno fissato una precisa durata del regime d'aiuto. La Commissione ha quindi autorizzato il regime in questione.

In ordine alla deroga *de minimis*, vista la soglia molto bassa applicabile al settore agricolo (15.000 euro nei tre esercizi finanziari), sarà utile ricorrere alla stessa soltanto in una prima fase d'urgenza qualora non sia già stato notificato a monte un regime di aiuti per calamità naturali e ove non si rientri nei casi contemplati dai menzionati regolamenti di esenzione. In tal caso, si dovrà cercare di ottenere tempestivamente l'autorizzazione della Commissione a fronte della notifica del regime di aiuti successiva alla calamità, in modo da far rientrare le somme già versate in *de minimis* nell'alveo del regime notificato, liberando capienza *de minimis* per aiuti di altro genere alle medesime imprese agricole.

avvisare la Commissione circa l'utilizzo del medesimo entro 15 giorni dal verificarsi dell'evento calamitoso.

²⁷⁶ Decisione su aiuto n. N 401/2008, Slovenia, aiuti per la compensazione di danni causati dai nubifragi e dalle inondazioni del 18 settembre 2007.

In ordine alla prassi della Commissione in tema di aiuti ad imprese attive in settori diversi da quello agricolo e della pesca, si segnala un'altra decisione relativa alla Slovenia e parallela a quella sopra descritta, aiuto n. N 32/2008, in cui la Commissione ha autorizzato aiuti a fronte di inondazioni del settembre 2007, che hanno danneggiato alcune decine di imprese di tutti i settori economici²⁷⁷. Questa decisione ha riguardato aiuti concessi non a fronte di danni ad edifici e infrastrutture, bensì a fronte dei danni ai macchinari, ai magazzini e a fronte dei mancati guadagni per inoperatività delle aziende.

Con riferimento ai danni a macchinari, è stata prevista una perizia da parte di consulenti tecnici iscritti ad un albo pubblico, che avrebbero stimato il valore prima e dopo l'alluvione.

In ordine ai danni ai magazzini, i periti avrebbero stimato il valore dei beni a magazzino risultanti a bilancio negli ultimi due anni prima dell'inondazione, con riferimento al valore contabilizzato a bilancio prima della calamità, e del valore stimato dopo la stessa.

In relazione ai mancati guadagni per la forzata inoperatività aziendale, sarebbero stati presi in considerazione i margini mensili prima di tasse e interessi (EBIT), e sarebbero stati moltiplicati per tanti mesi fino al raggiungimento dello stesso livello ante-calamità²⁷⁸.

L'aiuto è stato concesso sotto forma di trasferimenti a fondo perduto, in relazione a danni per almeno mille euro, con intensità d'aiuto fra il 50% e il 60%.

Questa decisione è molto interessante anche perché prende atto che le autorità slovene hanno concesso immediatamente degli aiuti in linea con la deroga *de minimis*: tali aiuti sono stati dedotti dagli ammontari successivamente erogati alle imprese beneficiarie (decisione, punto 14).

Le autorità slovene si sono impegnate a rispettare i limiti di cumulo e ad evitare ogni sovra-compensazione, si sono impegnate a svolgere un controllo severo sulle autocertificazioni, e si sono impegnate a stipulare convenzioni con i beneficiari onde vincolare gli aiuti all'effettivo ristoro dei danni subiti, facendo rispettare rigorosamente quest'ultimo impegno.

²⁷⁷ Al di fuori cioè dei settori di pesca ed agricoltura.

²⁷⁸ Per le imprese nate nel corso dell'anno sono stati previsti altri criteri di calcolo del mancato guadagno.

Di notevole interesse, al fine di meglio comprendere la prassi della Commissione, è inoltre la decisione n. N 459/A/2009²⁷⁹ sugli aiuti concessi dall'Italia in seguito al terremoto in Abruzzo del 2009.

La base giuridica per gli aiuti era un progetto di regolamento regionale.

Si sono indicate circa mille imprese beneficiarie, e una durata del regime di quattro anni.

L'aiuto avrebbe avuto la forma di un contributo per i danni ai beni mobili e a quelli immobili, con intensità fino al 100% del danno, e un valore massimo assoluto di 5 milioni.

L'aiuto sarebbe altresì consistito in un contributo a copertura dei danni da sospensione dell'attività, sia per il periodo necessario alla riparazione degli immobili che delle infrastrutture necessarie all'attività delle imprese, ovvero sarebbe consistito in un contributo a copertura dei costi di trasferimento della sede o dell'unità produttiva in siti regionali più sicuri.

Per ottenere l'aiuto, i beneficiari avrebbero dovuto presentare una domanda con acclusa una perizia giurata redatta da un professionista autorizzato, sulla base di parametri contenuti nel progetto di regolamento regionale²⁸⁰.

Gli aiuti sono stati concepiti come contributi in conto capitale o in conto interessi.

E' stato creato una banca dati degli aiuti onde evitare sovra-compensazioni, e l'obbligo di autocertificazioni allo stesso fine. Le autorità italiane si sono impegnate a non versare aiuti ad imprese che ne avessero già ricevuti (e non restituiti) d'incompatibili ai sensi di decisioni della Commissione (principio Deggendorf). La Commissione ha quindi autorizzato il regime ritenendo che lo stesso avrebbe riportato le imprese alla situazione precedente alla calamità naturale, consentendo loro di riprendere l'attività senza vantaggi aggiuntivi.

A livello nazionale, la citata Legge 24 dicembre 2012, n. 234, all'art. 47, comma 1, stabilisce – per i settori diversi da quello agricolo - che “*gli aiuti pubblici concessi, anche sotto forma di agevolazione fiscale, in ragione dei danni arrecati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali, di cui all'art. 107, par. 2, lett. b) TFUE,*

²⁷⁹ Questa decisione ha riguardato aiuti ad imprese non agricole.

²⁸⁰ Le perizie avrebbero dovuto attestare gli importi delle classi di danno, l'eventuale impossibilità di proseguire l'attività economica, la durata del trasferimento, i mancati redditi derivanti dalla calamità naturale.

possono essere concessi a soggetti che esercitano un'attività economica, nei limiti del 100% del danno subito, ivi comprese le somme dei versamenti a titolo di tributi, contributi previdenziali e premi assicurativi dovuti nel periodo di vigenza dello stato di emergenza, a condizione che: a) l'area geografica nella quale il beneficiario esercita la propria attività economica rientri fra quelle per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza (...), b) vi sia prova che il danno, nelle sue componenti di danno emergente e lucro cessante, è conseguenza diretta dell'evento calamitoso, c) l'aiuto pubblico, anche se concesso da diverse autorità, di livello statale, regionale o locale, non superi complessivamente l'ammontare del danno subito, d) l'aiuto pubblico, cumulato con eventuali altri risarcimenti del medesimo danno, provenienti da altre fonti, non superi complessivamente l'ammontare del danno, maggiorato dell'importo dell'eventuale premio assicurativo pagato per l'anno in corso.”

Quanto alle modalità di concessione di tali aiuti pubblici, i commi 2 e 3 dell'articolo in commento stabiliscono che saranno disciplinate da un apposito decreto del Presidente della Repubblica (ad oggi non ancora pubblicato) e, nell'attesa di tale decreto, la concessione di detti aiuti pubblici è soggetta - così come la concessione di altri aiuti pubblici al di fuori del regime previsto dall'articolo in commento - a previa autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, par. 3 TFUE.

In conclusione, si sottolinea che gli aiuti concessi per calamità naturali possono essere erogati – senza necessità di previa notifica alla Commissione - nell'ambito del regolamento generale di esenzione n. 651/2014, del regolamento pesca e acquacoltura n. 1388/2014 o del regolamento di esenzione per il settore agricolo e forestale n. 702/2014. In generale, gli aiuti per calamità naturali godono della deroga di cui all'art. 107, 2, b) del TFUE ma devono venire notificati. Nelle more dell'autorizzazione può essere ragionevole l'utilizzo dell'esenzione *de minimis*. L'autorizzazione della Commissione per aiuti a fronte di calamità naturali è sottoposta a condizioni diverse a seconda che gli aiuti siano destinati ad imprese agricole, ad imprese della pesca e acquacoltura, oppure ad imprese attive in settori diversi da questi due. Il margine di discrezionalità della Commissione nell'autorizzare questo tipo di aiuti è molto contenuto, dato che il citato art. 107 TFUE dice che detti aiuti “*sono compatibili*” (107, n.2) e non che “*possono considerarsi compatibili*” (107, n.3). L'autorizzazione è quindi automatica nel momento in cui gli aiuti sono in linea con la prassi della Commissione, ovvero con le

normative rilevanti in tema di agricoltura e pesca (per esempio, la Commissione considererà gli aiuti a calamità naturali compatibili con il mercato interno ai sensi dell'art. 107, 2, b se rispettano le condizioni indicate dal Regolamento pesca e acquacoltura).

AIUTI AI CONSORZI DI GARANZIA (CONFIDI)

Relativamente agli aiuti concessi ai Confidi²⁸¹, la disciplina rilevante è contenuta nella Comunicazione della Commissione del 20 giugno 2008 relativa all'applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie²⁸² (**ALL. 25**).

Questa Comunicazione mira a chiarire le ipotesi in cui una misura sotto forma di garanzia è aiuto e quando non lo è: per l'analisi sulla compatibilità dell'aiuto, la disciplina rimanda alle normative specifiche (regionali, orizzontali e settoriali). Si applica a tutti i settori ma vi sono disposizioni speciali per le PMI²⁸³. Il criterio fondamentale da usarsi è quello dell'investitore privato in normali condizioni di mercato, e conseguentemente quello del rating delle imprese garantite: l'aiuto si può configurare essenzialmente sotto forma di premio inesistente o inferiore a quello di mercato²⁸⁴.

²⁸¹ Segnatamente nei periodi di crisi, il sistema dei confidi ha dimostrato di consentire ai consorziati di accedere al credito in modo più agevole e di accrescere la loro capacità di indebitamento verso il sistema bancario. Rispetto alla disciplina vigente di cui al decreto legge 30 settembre 2003 n. 269, art. 13, convertito con legge 24.11.03 n. 326 (e s.m.i.), è stata adottata la legge delega n. 150/2016 di riforma del sistema, cui dovrebbero seguire uno o più decreti legislativi di attuazione. La legge delega prevede in particolare una valorizzazione del ruolo dei confidi e un miglior accesso al credito delle PMI, una semplificazione degli adempimenti e una riduzione dei costi.

²⁸² Pubblicata in GUUE del 20.6.2008 C 155/10, e rettificata nella tabella in GUUE C 244 del 2008.

²⁸³ I contributi camerali destinati ai fondi di garanzia dei confidi possono sempre essere usati anche per grandi imprese (GI), se non contengono elementi di aiuto, e cioè se il prezzo pagato dalle GI per ottenere garanzie con fondi pubblici è un prezzo di mercato. In presenza di elementi di aiuto, le garanzie possono essere erogate anche a GI, tenendo però conto che le discipline comunitarie sugli aiuti di Stato prevedono solo in rari casi che si possano concedere aiuti a grandi imprese. Infatti, la Comunicazione della Commissione sugli aiuti concessi sotto forma di garanzie del 2008, punto 5.2, precisa che se un'impresa riceve un aiuto sotto forma di garanzia, tale aiuto dovrà rientrare in una delle deroghe sugli aiuti di natura orizzontale, regionale e settoriale (in particolare in relazione all'intensità degli aiuti, alle caratteristiche dei beneficiari, agli obiettivi perseguiti). Per le GI tali deroghe sono poche. Le GI potranno ricevere aiuti (quindi anche sotto forma di garanzie) ad esempio in *de minimis*, o sotto forma di aiuti agli investimenti e all'occupazione (regolamento generale di esenzione n. 651/2014, art.13), sotto forma di aiuti per la tutela ambientale (reg. 651, sez. 7), sotto forma di aiuti a R&S (reg. 651, sez. 4), sotto forma di aiuti alla formazione (reg. 651, sez 5), sotto forma di aiuti in favore di lavoratori svantaggiati e disabili (reg. 651, sez 6).

In particolare si ricorda che le garanzie, quando hanno natura d'aiuto, sono normalmente concesse ai mutuatari,²⁸⁵ nella misura in cui il rischio è assunto in tutto o in parte dallo Stato (punto 2.2).

Nella sezione 3 della Comunicazione, la Commissione ha precisato le condizioni che escludono la presenza di aiuti in caso di garanzie individuali:

- a) se il garantito non è in difficoltà finanziarie;
- b) le garanzie sono connesse ad un'operazione finanziaria specifica, sono circoscritte ad un importo massimo predeterminato, e non sono prorogabili;
- c) non assistono più dell'80 % del prestito²⁸⁶;
- d) è pagato un premio di mercato.

Nel caso di garanzie ad hoc per le PMI, la Commissione ammette una valutazione più semplice per verificare se una garanzia comprenda o meno elementi di aiuto: se sono soddisfatte le condizioni a, b, c sopra menzionate si riterrà che la garanzia non costituisca aiuto se sull'importo garantito viene addebitato il premio annuale minimo

²⁸⁴ Se non esiste sul mercato un premio di garanzia corrispondente, occorre comparare il costo totale del prestito garantito al costo di mercato di un prestito simile non garantito, per costo totale intendendo tasso d'interesse e premio versato. Il valore di mercato del premio dipende dalle caratteristiche della garanzia, e cioè l'ammontare del prestito, la durata della garanzia, l'affidabilità dell'impresa garantita, il settore di attività e le sue prospettive. In tal modo si potrà attribuire un rating al mutuatario garantito, rating di un'agenzia internazionale o della stessa banca mutuante. Se il soggetto garantito è una PMI, la natura di mercato del premio può essere calcolata in modo più semplice, utilizzando una tabella predisposta dalla stessa Commissione, e che si basa sui rating di agenzie internazionali quali Standard and Poor's, Fitch e Moody's: se i premi rientrano nei parametri della tabella, si presume non vi sia aiuto. Al fine di semplificare, la Commissione ha altresì stabilito che le imprese le quali non hanno un rating, ad es. perché sono start-up, possono vedersi applicato un premio del 3.8%, tasso che non può comunque essere inferiore a quello applicabile all'eventuale società controllante/i.

²⁸⁵ La Commissione non esclude che la prestazione di garanzie pubbliche possa beneficiare anche il mutuante, ciò che si configurerebbe probabilmente come aiuto al suo funzionamento, di regola incompatibile (punto 2.3.1).

La Commissione fornisce degli esempi, come quello di una garanzia statale concessa a posteriori per un prestito o per altra obbligazione pecuniaria preesistente, senza un'adeguata modifica delle condizioni dell'obbligazione principale. Altro esempio è quello di un prestito garantito che viene utilizzato per rimborsare un prestito non garantito al medesimo istituto di credito.

Al punto 2.3.2 della Comunicazione, la Commissione precisa che la questione relativa all'incidenza dell'illegittimità dell'aiuto sul rapporto giuridico instaurato tra lo Stato ed i soggetti terzi deve essere esaminata secondo il diritto nazionale. I giudici nazionali potrebbero essere chiamati a giudicare sui contratti di garanzia, e in tal caso dovrebbero tener conto dell'eventuale violazione del diritto comunitario. Di conseguenza, se vengono concesse garanzie statali, i mutuantici hanno interesse di compiere precauzionalmente la verifica dell'osservanza delle norme comunitarie.

²⁸⁶ Si esclude il 100% al fine di corresponsabilizzare i mutuantici. La soglia dell'80% può essere superata se il beneficiario della garanzia è una società che svolge esclusivamente servizi di interesse economico generale, e se la garanzia è prestata dal soggetto pubblico che ha conferito gli oneri del servizio di interesse generale. Provvedimenti che prevedono garanzie superiori all'80% devono essere notificati alla Commissione.

(cd. “premio esente”) fissato dalla Commissione in un’apposita tabella che tiene in considerazione il rating del mutuatario (punto 3.3).

Nel caso di regimi di garanzie, è esclusa la presenza di un aiuto se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

- a) il regime non consente la concessione di garanzie a mutuatari che si trovano in difficoltà finanziarie;
- b) le garanzie sono connesse ad un’operazione finanziaria specifica, sono circoscritte ad un importo massimo predeterminato;
- c) non assistono più dell’80 % del prestito (salvo che si tratti di titoli obbligazionari o titoli analoghi);
- d) le modalità del regime sono basate su una valutazione realistica del rischio, di guisa che i corrispettivi pagati dalle imprese beneficiarie consentono, con ogni probabilità, l’autofinanziamento del regime stesso;
- e) il regime prevede le condizioni alle quali verranno prestate le garanzie future nonché una dotazione finanziaria globale, soggetta a revisione con periodicità quanto meno annuale;
- f) i corrispettivi coprono sia i normali rischi inerenti alla concessione della garanzia sia le spese amministrative del regime²⁸⁷ nonché, ove lo Stato apporti i fondi iniziali per l’avvio del sistema, la normale remunerazione del capitale.

Nel caso di regimi di garanzie a favore di PMI, per queste imprese sono previste due possibilità: 1) l’utilizzazione di premi esentati come definiti per le garanzie individuali in favore delle PMI; 2) la valutazione dei regimi di garanzie in quanto tali, con l’applicazione di un premio unico, evitando la necessità di un rating individuale delle PMI beneficiarie, se i prestiti non superano i 2.5 milioni di euro ciascuno.

L’inosservanza di una delle condizioni sopra indicate non implica che il regime di garanzie debba considerarsi automaticamente come aiuto di Stato. In caso di dubbio, la Commissione invita a notificare (punto 3.6).

²⁸⁷ Nella decisione del 19.7.07 su aiuto N 580/06, Italia (Sardegna), la Commissione ha dichiarato che il regime di garanzie in questione non conteneva elementi d’aiuto. In particolare, visto che la regione notificante aveva precisato che i fondi rischi oggetto di partecipazione pubblica sarebbero stati utilizzati esclusivamente per la concessione di garanzie, la Commissione ha concluso che i confidi non avrebbero usufruito di aiuti poiché i fondi regionali non avrebbero coperto le spese dei confidi e la partecipazione della regione e i relativi interessi sarebbero stati restituiti integralmente alla regione (decisione, par. 24).

La sezione 4 indica i casi in cui le garanzie contengono un elemento di aiuto, e cioè i casi in cui non è soddisfatto il criterio dell'investitore privato in normali condizioni di mercato. In presenza di aiuto, questo dev'essere quantificato: in generale è pari alla differenza fra il prezzo di mercato della garanzia e il prezzo reale pagato. La Commissione esaminerà segnatamente se l'impresa garantita è in difficoltà finanziaria, se le garanzie sono connesse ad un'operazione finanziaria specifica, sono circoscritte ad un importo massimo predeterminato e non sono prorogabili, se la garanzia copre oltre l'80% del prestito (punto 4.1).

In caso di garanzie individuali non a PMI, se non esiste un prezzo di mercato della garanzia, occorre guardare se si è in presenza di un tasso d'interesse privilegiato, ossia il tasso ottenuto grazie alla garanzia pubblica (punto 4.2). In caso di garanzie individuali a PMI, applicando la metodologia semplificata, l'aiuto è pari alla differenza fra il prezzo prestabilito nella tabella della Commissione sulla base del rating e il prezzo realmente pagato (punto 4.3).

In caso di regimi di garanzie non a PMI, occorre considerare che i premi di garanzia devono coprire i rischi normali associati alla garanzia, così come i costi amministrativi e i costi del capitale (punto 4.4).

Se si tratta di regimi a favore di PMI, l'aiuto è pari alla differenza fra il premio previsto nella tabella per la relativa classe di rating e il premio realmente pagato, e gli eventuali premi unici per l'intero regime sono ammessi sempre che i singoli prestiti a favore delle imprese non siano superiori a 2.5 milioni di euro: si evita quindi l'analisi del rischio per singola impresa con attribuzione del relativo rating²⁸⁸.

²⁸⁸ Con decisione su aiuto n. N 4505 del 6 luglio 2010, la Commissione ha autorizzato un metodo nazionale italiano per calcolare l'elemento di aiuto nelle garanzie a favore delle PMI (**ALL. 26**). Trattasi di linee guida elaborate dal governo per le Amministrazioni che intendono utilizzare tale metodo per la quantificazione dell'intensità degli aiuti in forma di garanzia. Il metodo è applicabile esclusivamente a fronte di aiuti sotto forma di garanzie, controgaranzie e cogaranzie fornite in connessione con prestiti in favore di PMI. Non si deve trattare di imprese in difficoltà, come definite all'art. 2 del Reg. 651/2014. Gli importi garantiti non devono superare 2.5 milioni per impresa e le garanzie non devono coprire oltre l'80% del prestito. I regimi di aiuti in questione devono rientrare nel reg. 651/2014 o nel reg. *de minimis*. La durata massima delle garanzie previste dai regimi di aiuto cui si applica il metodo in questione è di 30 anni.

Si ritiene che il metodo di calcolo nazionale notificato sia applicabile a regimi di aiuti (in forma di garanzia) rientranti sia nel reg. *de minimis* generale che nel reg. *de minimis* c.d. agricoltura. A questo proposito, si noti infatti che la Commissione, al punto 6 della decisione 4505 del 6 luglio 2010, precisa che le "autorità italiane intendono utilizzare il metodo di calcolo anche per le garanzie concesse a norma del regolamento (CE) n. 1998/06". L'interpretazione letterale sembra quindi poter essere estensiva, visto il senso della congiunzione "anche". Inoltre, dal punto di vista logico, il ragionamento per analogia fra l'utilizzo della deroga *de minimis* generale e l'utilizzo della deroga *de minimis* del settore primario pare ben fondato, nella misura in cui il regolamento *de minimis* agricoltura n. 1408/13, art 4, lett d) evoca espressamente la possibilità di applicare un metodo di calcolo notificato e autorizzato dalla Commissione. La stessa previsione era d'altronde contemplata dal precedente regolamento *de minimis* agricoltura n. 1535/07, art. 3.

Pertanto, a titolo esemplificativo, nel quadro di una misura che prevede forme di microcredito per microimprese (misure che per loro natura non potranno che produrre minimi effetti distorsivi della

Il momento rilevante per valutare se una garanzia ha natura di aiuto e per calcolare il suo ammontare è quello in cui essa viene prestata (e non escussa – punto 2.1.3).

Dopo essere stata investita della notifica, la Commissione giudicherà ammissibili le garanzie solo se la loro attivazione è contrattualmente subordinata a condizioni specifiche che possono giungere sino alla dichiarazione di fallimento o all'avvio di procedure analoghe (punto 5.3).

E' previsto l'obbligo di una relazione alla Commissione alla scadenza dei regimi di garanzie o delle garanzie individuali, i quali contemplino elementi d'aiuto (quindi non ci saranno relazioni annuali).

In sintesi, nella misura in cui l'impresa garantita versa al Confidi un premio per la garanzia che sia di mercato, non si potrà parlare di aiuto (ma il Confidi, nel rilasciare la garanzia, dovrà rispettare le condizioni qui sopra elencate); se il premio versato dall'impresa garantita è inferiore ai costi di mercato, la differenza che rappresenta l'aiuto potrà rientrare nelle discipline *de minimis* rispettandone le condizioni; oppure l'aiuto potrà rientrare nel Regolamento Generale di esenzione per categoria, rispettandone le condizioni, per cui le Camere dovranno comunicare alla Commissione gli aiuti concessi ai Confidi in linea col reg. 651/14.

Al fine di responsabilizzare i Confidi circa il rispetto delle norme in tema di aiuti di Stato, è stato predisposto uno schema di convenzione tra i Confidi e le Camere (**ALL. 27**).

AIUTI DI STATO E FINANZIAMENTO DEL RISCHIO

Le misure per il finanziamento del rischio che non soddisfano tutte le condizioni di cui al regolamento generale di esenzione per categoria – e che non soddisfano il c.d. *test dell'operatore in un'economia di mercato* o le condizioni del regolamento *de minimis* - dovranno essere notificati alla Commissione in conformità all'art. 108, par.

concorrenza), non si vede ragione per sfavorire le imprese del settore primario, quando la disciplina *de minimis* accetta espressamente l'applicazione di metodi nazionali per il calcolo dell'elemento d'aiuto nelle garanzie, anche relativamente al settore primario. In questo caso, sarà evidentemente dovuto il massimo rispetto alle condizioni imposte dalla Commissione nella decisione su aiuto n. N 182/2010, e alle condizioni contemplate dalla nuova disciplina *de minimis* agricoltura di cui al regolamento 1408/13.

3, TFUE. Per stabilire se una misura di aiuto notificata è compatibile col mercato interno, la Commissione effettuerà un'analisi approfondita e valuterà se sono soddisfatti tutti i criteri indicati negli Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio²⁸⁹ (**ALL. 28**). In particolare:

- a) la misura deve puntare a un obiettivo d'interesse comune (sez. 3.2);
- b) la misura deve porre rimedio a un fallimento del mercato (necessità dell'intervento statale – sez. 3.3)²⁹⁰; a questo proposito, saranno per esempio ammissibili misure a favore di PMI, di piccole imprese a media capitalizzazione (fino a 499 addetti), di imprese a media capitalizzazione innovative (fino a 1500 addetti) e imprese che ricevono investimenti iniziali anche superati sette anni dopo la loro prima vendita commerciale, ecc.;
- c) la misura deve essere uno strumento adeguato per conseguire l'obiettivo d'interesse comune (adeguatezza della misura – sez. 3.4); a questo proposito, saranno ritenuti ammissibili investimenti in equity²⁹¹, quasi equity, prestiti e garanzie;

²⁸⁹ GUUE C 19 del 22.1.2014. Esiste poi una copiosa prassi decisionale della Commissione.

²⁹⁰ La Camera di Commercio di Vicenza, in particolare, provando l'esistenza di un fallimento del mercato, nel 2006 ha ottenuto dalla Commissione – sulla base dei precedenti Orientamenti - l'autorizzazione per una misura volta a promuovere interventi con capitale di rischio a favore di PMI innovative del territorio provinciale in fasi seed o start-up (Decisione n. 644/2006 in GUUE C 67 del 23.3.2007; il testo integrale della decisione è disponibile sul sito: http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2006/n644-06.pdf). La misura prevedeva la creazione di una società finanziaria con capitale fornito in parte dalla Camera di Vicenza e in parte da investitori privati, che doveva acquistare quote di minoranza in imprese con piani industriali innovativi. Anche i confidi sono stati qualificati dalla Commissione come possibili investitori privati, sotto certe condizioni, segnatamente il fatto di utilizzare esclusivamente fondi privati nella prestazione di garanzie e il fatto di ricevere premi di garanzia proporzionati alla redditività degli investimenti di private equity.

²⁹¹ Gli investimenti in equity consistono nel conferimento di capitale a un'impresa, investito direttamente o indirettamente in contropartita della proprietà di una quota corrispondente in quella stessa impresa.

Si citano di seguito talune decisioni significative, ancorché adottate ai sensi della disciplina precedente a quella attualmente in vigore. Nella decisione n. 306/04 del 19 gennaio 2005, Irlanda, *Western Investment Fund*, la Commissione ha giudicato favorevolmente il fatto che l'investimento fosse in capitale o quasi-capitale, e comunque almeno un elemento dell'investimento doveva contenere capitale (par. 4.2.2). Nella citata decisione N. 5/04, par. 3.3.2, la Commissione ha ammesso l'aiuto VEC in capitale e quasi capitale, come azioni privilegiate, warrants, opzioni sul capitale, royalties e alcuni tipi di derivati. Il capitale non sarebbe stato apportato soltanto in forma di mutui. Le royalties sono state valutate positivamente in quanto non offrono la garanzia di alcun ritorno sicuro e fisso. Dato che i fondi sarebbero stati investiti in neo-imprese, le royalties sarebbero state pagate soltanto nel caso in cui le società avessero raggiunto i propri obiettivi di investimento e se fossero state capaci di commercializzare i propri beni e servizi. Nella decisione N. 620/02 del 4 febbraio 2003, Inghilterra, *Small and Medium Enterprise Venture Capital and loan Fund*, par. 4.2.2, la Commissione ha preso atto che circa il 50% dei fondi VEC sarebbero stati usati come mutui, ma la destinazione degli investimenti in capitale o prestiti sarebbe dipesa da dettagliate analisi di mercato realizzate dalle autorità inglesi. Tali indagini avrebbero tenuto in conto gli specifici bisogni regionali. Le autorità inglesi avrebbero comunicato annualmente alla Commissione la propria decisione di come distribuire i fondi a disposizione fra investimenti in capitali e in prestiti. Le autorità inglesi hanno sottolineato

- d) la misura deve spingere le imprese a intraprendere un'attività supplementare che non svolgerebbero senza l'aiuto (effetto incentivante – sez. 3.5);
- e) la misura d'aiuto deve essere limitata al minimo indispensabile per stimolare investimenti o attività supplementari (proporzionalità dell'aiuto – sez. 3.6);
- f) gli effetti negativi della misura devono essere limitati in modo che il risultato complessivo della misura sia positivo (sez. 3.7);
- g) ci deve essere un facile accesso a tutti gli atti e le informazioni pertinenti all'aiuto concesso (sez. 3.8).

In ogni caso, gli Orientamenti specificano che non saranno dichiarate compatibili – *inter alia* - le misure di aiuto al finanziamento del rischio (i) in caso di assenza completa di investitori privati, (ii) nel caso in cui gli investitori privati assumano un rischio non significativo e/o i benefici siano interamente a favore degli investitori privati, (iii) nel caso le misure di aiuto siano utilizzate a sostegno di operazioni di buy-out, (iv) qualora le misure di aiuto siano concesse a imprese in difficoltà, o (v) concesse a imprese che hanno ricevuto aiuti di Stato illeciti che non sono stati integralmente recuperati o (vi) concesse a imprese quotate. Inoltre, i criteri stabiliti negli Orientamenti non saranno applicabili per valutare la compatibilità col mercato di (i) aiuti a favore di attività connesse all'esportazione verso paesi terzi o Stati membri, (ii) misure che comportano una violazione del diritto dell'Unione, (iii) misure che non sono attuate mediante intermediari finanziari o piattaforme alternative di negoziazione (salvo nel caso d'incentivi fiscali applicabili a investimenti diretti in imprese).

Salvo le suindicate eccezioni, i principi definiti negli Orientamenti qui descritti si applicano per valutare la compatibilità di tutti gli aiuti al finanziamento del rischio concessi dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2020.

che l'uso di prestiti era stato programmato per risultare complementare all'investimento nel capitale. Infatti, un'alta percentuale di PMI, e segnatamente le micro-imprese, incontra difficoltà nell'ottenere mutui soprattutto per la difficoltà di prestare garanzie. Esiste quindi un oggettivo bisogno di mutui per le PMI. Le autorità inglesi hanno assicurato di svolgere accurate indagini di mercato per ogni investimento sotto forma di prestito, in modo da garantire l'effetto di incentivo di tali investimenti. In particolare, le autorità inglesi si sono impegnate a controllare i costi ammissibili, l'intensità dell'aiuto e la compatibilità di detta intensità col reg. n. 70/01 (ora abrogato dal citato GBER). In caso di prestiti convertibili in azioni, le autorità inglesi si sono impegnate a verificare che le PMI in questione rientrino nella definizione di PMI al momento della conversione del prestito.

LA NORMATIVA DI EMERGENZA A FRONTE DELLA CRISI ECONOMICA

In tema di aiuti ad imprese in crisi, la base giuridica di riferimento è quella degli *Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione d'impresa non finanziarie in difficoltà*.²⁹²

La Commissione vi precisa che un'impresa è in difficoltà “*se, in assenza di un intervento dello Stato, è quasi certamente destinata al collasso economico a breve o a medio termine.*”²⁹³

La crisi economica del 2008 aveva portato la Commissione, ai sensi dell'art. 107(3)(b) TFUE²⁹⁴, ad emanare alcune discipline di emergenza, segnatamente il *Quadro unionale temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica*, (in seguito il “*QUT*”)²⁹⁵ che aveva sostituito il *Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica* (“*QRT*”)²⁹⁶.

Questa disciplina derivava dallo *European Economic Recovery Plan*, adottato dalla Commissione il 26 novembre 2008, mirato a tre obiettivi strategici di fondo: a)

²⁹² GUUE C 249 del 31/07/14. V. anche decisione del 16 dicembre 2015, aiuti di Stato Italia (Friuli V.G), SA.41898, Regolamento recante criteri e modalità applicabili per la concessione di finanziamenti a piccole e medie imprese in difficoltà che producono, trasformano, commercializzano prodotti agricoli [...].

²⁹³ Più in dettaglio (Orientamenti citati, par. 2.2):

un'impresa è considerata in difficoltà se sussiste almeno una delle seguenti circostanze:

- a) *nel caso di società a responsabilità limitata, qualora abbia perso più della metà del capitale sociale sottoscritto a causa di perdite cumulate. Ciò si verifica quando la deduzione delle perdite cumulate dalle riserve (e da tutte le altre voci generalmente considerate come parte dei fondi propri della società) dà luogo a un importo cumulativo negativo superiore alla metà del capitale sociale sottoscritto;*
- b) *nel caso di società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società, qualora abbia perso più della metà dei fondi propri, quali indicati nei conti della società, a causa di perdite cumulate;*
- c) *qualora l'impresa sia oggetto di procedura concorsuale per insolvenza o soddisfi le condizioni previste dal diritto nazionale per l'apertura nei suoi confronti di una tale procedura su richiesta dei suoi creditori;*
- d) *nel caso di un'impresa diversa da una PMI, qualora, negli ultimi due anni:*
 - i) *il rapporto debito/patrimonio netto contabile dell'impresa sia stato superiore a 7,5;*
 - ii) *il quoziente di copertura degli interessi dell'impresa (EBITDA/interessi) sia stato inferiore a 1,0.*

²⁹⁴ “[...] Possono considerarsi compatibili col mercato comune: [...] 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, [...]”.

²⁹⁵ GUUE C 6/2011.

²⁹⁶ GUUE C 16/2009.

stimolare rapidamente la domanda e rafforzare la fiducia dei consumatori; b) ridurre i costi umani della congiuntura sfavorevole e il suo impatto sui soggetti più vulnerabili; c) preparare al meglio il ritorno della crescita economica, in termini di competitività e sostenibilità, favorendo l'innovazione, l'economia della conoscenza, lo sfruttamento di energie rinnovabili. Il QUT è rimasto in vigore fino al 31 dicembre 2011. In materia è rimasta in vigore solo una disciplina specifica per il settore bancario²⁹⁷.

PROCEDURA - L'ARTICOLO 108 TFUE

“1. La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno.

2. Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato.

Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea, in deroga agli articoli 258 e 259.

A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 o ai regolamenti di cui all'art. 109, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione²⁹⁸. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo

²⁹⁷ Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, GUCE C 216/2013.

²⁹⁸ In caso d'inadempimento di uno Stato membro rispetto ad una decisione del Consiglio adottata in via eccezionale in materia di aiuti, la Commissione può sempre adire direttamente la Corte di Giustizia al fine di far dichiarare che lo Stato membro in questione non si è conformato alla decisione del Consiglio. In tali casi la Commissione non è vincolata alla più laboriosa procedura prevista dall'art. 258 TFUE, ma può ricorrere all'azione prevista dall'art. 108, par. 2, secondo comma TFUE, che costituisce una variante del ricorso per inadempimento specificamente adattata ai problemi particolari che gli aiuti di Stato sollevano (sentenza 24 giugno 2015, causa T-527/13, Italia / Commissione, punto 58).

comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo.

Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera.

3. Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto ad una decisione finale.

4. La Commissione può adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo.”

Il sistema di controllo da parte della Commissione riguarda sia gli aiuti nuovi sia quelli esistenti.

Per aiuti esistenti s'intendono gli aiuti che erano già in vigore all'atto dell'istituzione della Comunità europea o dell'adesione dello Stato alla Comunità / Unione e gli aiuti espressamente o tacitamente autorizzati a livello comunitario²⁹⁹. Essi sono sottoposti a un esame permanente da parte della Commissione insieme con gli Stati membri³⁰⁰.

²⁹⁹ E' frequente che esistano contrasti fra la Commissione e gli Stati membri nel qualificare un aiuto come nuovo o come esistente. Secondo consolidata giurisprudenza comunitaria (ad es. sentenza 20 giugno 2007, causa T-246/99, par. 43), qualora la Commissione decida di avviare il procedimento d'indagine nei confronti di una misura in corso di esecuzione da essa qualificata come aiuto nuovo, mentre lo Stato membro interessato sostiene che essa costituisce un aiuto esistente, la scelta operata dalla Commissione comporta effetti giuridici autonomi, segnatamente per quanto riguarda la sospensione della misura considerata, cosicché il ricorso di annullamento proposto dallo Stato membro interessato avverso tale decisione non può essere considerato privo di oggetto. Di conseguenza, la decisione di avviare il procedimento di indagine, con la motivazione che un aiuto è nuovo e non esistente, è un atto impugnabile, implicando la scelta, da parte dell'istituzione competente, di una procedura di controllo che comporta, fra l'altro, la sospensione del versamento dell'aiuto progettato.

³⁰⁰ L'obbligo di standstill (v. subito *infra*) grava sugli aiuti esistenti solo qualora la Commissione abbia aperto un procedimento di indagine formale in sede di esame permanente degli aiuti esistenti. La proroga della durata di un aiuto di Stato esistente deve essere considerata come una modifica di tale aiuto e quindi come un aiuto nuovo (Corte di Giustizia, sentenza 26 ottobre 2016, causa C-590/14 Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI)/Alouminion tis Ellados VEAE); secondo la Corte tale criterio si applica anche quando la proroga sia la conseguenza di una decisione del giudice nazionale.

Per quanto riguarda gli aiuti nuovi, lo Stato ha come primo obbligo quello di notificare preventivamente alla Commissione il progetto di aiuto³⁰¹ o di modifica al regime di aiuti esistente³⁰², in vista di un'eventuale deroga *ex art. 107, parr. 2 o 3*³⁰³ TFUE (obbligo di notifica). Non devono essere notificati gli aiuti rientranti nella c.d. regola *de minimis* e nei regolamenti di esenzione dagli obblighi di notifica per categorie di aiuti³⁰⁴.

Esiste inoltre un secondo obbligo per lo Stato, che non deve procedere alla concessione dell'aiuto prima di una decisione favorevole della Commissione (c.d. obbligo di standstill). Come più dettagliatamente esaminato *infra* sulla procedura prevista per il controllo degli aiuti, la Commissione dispone di un termine di due mesi dalla notifica per compiere un primo esame del progetto di aiuto. Qualora la Commissione lasci decorrere il termine di due mesi senza trasmettere alcuna comunicazione allo Stato notificante, quest'ultimo ha il diritto di erogare

³⁰¹ Possono essere notificati già i progetti di legge se sufficientemente dettagliati, altrimenti, e questo è il caso più comune, vengono notificate le norme attuative di rango secondario (ad es. regolamenti), che contengono numeri e dati necessari a qualificare e quantificare la tipologia di aiuto.

³⁰² La Commissione può qualificare come aiuto nuovo, ed eventualmente illegale, non solo la modifica di un aiuto esistente, ma anche l'intero aiuto (o regime) esistente su cui verte tale modifica, a condizione che, nel merito, dimostri che la predetta modifica incide sulla sostanza stessa della misura preesistente. Se la modifica non è stata comunicata prima della sua attuazione, la Commissione può ordinare la soppressione o la rimodulazione dell'aiuto o del regime così come modificati. Per contro, la Commissione non è legittimata a ritenere che l'inosservanza di una condizione imposta al momento dell'approvazione di un regime di aiuti esistente comporti ipso facto la "riqualificazione" di tale misura come aiuto nuovo, e ancor meno a considerare quest'ultimo illegale *ab initio* e a ordinarne il recupero come se si trattasse di un aiuto illegalmente concesso e non di un aiuto previamente autorizzato (sentenza 24 giugno 2015, causa T-527/2013, Italia / Commissione, punto 76).

³⁰³ La deroga è riferita al generale divieto di concessione di aiuti sancito dall'art. 107, 1 TFUE.

³⁰⁴ Qualora siano in gioco interessi essenziali della sicurezza nazionale, lo Stato è libero di adottare i provvedimenti più opportuni: non possono tuttavia essere alterate le condizioni di concorrenza nel mercato interno relativamente a prodotti che sono destinati specificamente a fini militari (art. 346 TFUE). L'art. 348 TFUE stabilisce che, in caso di distorsioni della concorrenza, la Commissione esamina con lo Stato interessato le condizioni alle quali tali misure possono essere rese conformi alle norme sugli aiuti di Stato sancite dai Trattati. Questi due articoli hanno avuto un'applicazione molto rara nella storia del Trattato. In un caso italiano, la Commissione e l'Italia hanno raggiunto un accordo secondo il quale taluni aiuti concessi all'impresa Agusta Westland per R&S in vista della fabbricazione di due velivoli militari (un elicottero e un velivolo a decollo verticale), avrebbero dovuto essere restituiti dall'impresa in quanto essa aveva prodotto due velivoli per usi civili, utilizzando le tecnologie acquisite grazie ai contributi pubblici (IP/11/27 – 12 gennaio 2011). Nel caso dell'aiuto SA 34308 della Grecia all'impresa pubblica di difesa Hellenic Defense Systems (decisione 20 novembre 2017), la Commissione ha stabilito che buona parte dei finanziamenti governativi a detta impresa (in crisi) miravano alla protezione di interessi essenziali di sicurezza nazionale e non potevano essere rilevanti ai fini del TFUE. Solo una parte di detti finanziamenti sono stati ritenuti illegali, in quanto destinati a prodotti (come pistole e fuochi d'artificio) privi di natura strategica nazionale.

concretamente gli aiuti, che da tale momento saranno sottoposti al regime degli aiuti già esistenti.

Gli aiuti concessi in violazione della procedura che ne impone la notifica (**aiuti non notificati**) non sono di per sé incompatibili col diritto comunitario; infatti, nel caso in cui venga a conoscenza di un aiuto non notificato, la Commissione non può considerarlo illegittimo *tout court*,³⁰⁵ ma deve comunque procedere alla verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato comune³⁰⁶.

Dalla eventuale decisione di incompatibilità, deriva l'obbligo per lo Stato di sospendere le erogazioni ancora in corso e recuperare le somme illegittimamente versate³⁰⁷ (vedi più ampiamente infra in questa sezione).

³⁰⁵ La Commissione può peraltro adottare dei provvedimenti d'urgenza, ai sensi dell'art. 13 del Reg. 1589/2015. Lo Stato che non ha notificato, previa presentazione di proprie osservazioni, può vedersi notificare una decisione di recupero a titolo provvisorio di ogni aiuto concesso illegalmente (c.d. ingiunzione di recupero), fino a che la Commissione non abbia deciso sulla compatibilità dell'aiuto. Devono peraltro essere rispettati i seguenti criteri: a) in base ad una pratica consolidata non sussistono dubbi circa il carattere di aiuto della misura in questione; b) occorre affrontare una situazione di emergenza; c) esiste un grave rischio di danno consistente e irreparabile ad un concorrente.

³⁰⁶ Con la *Comunicazione della Commissione relativa alla determinazione delle norme applicabili alla valutazione degli aiuti di Stato illegalmente concessi*, (GUCE C 119/02) la Commissione ha reso generale il principio secondo cui gli aiuti concessi illegalmente sono valutati conformemente ai testi normativi in vigore all'epoca in cui l'aiuto è stato concesso.

In materia di retroattività delle norme sugli aiuti, il Tribunale di primo grado ha chiarito alcuni aspetti rilevanti (sentenza 3 maggio 2007, Freistaat Sachsen / Commissione, causa T-357/02, punti 99-111). In particolare, i giudici comunitari hanno precisato che il momento fondamentale per individuare la base giuridica applicabile dalla Commissione nel valutare gli aiuti è quello della notifica. Se, dopo che un aiuto è stato notificato o concesso, entrano in vigore nuove regole, esse si applicano a quest'aiuto solo se tale forza retroattiva si ricava dai termini, dagli obiettivi o dallo schema generale delle nuove regole. La Commissione può quindi stabilire che le nuove norme si applichino ad aiuti già notificati sotto la previgente disciplina, ma altrimenti le nuove norme non possono avere efficacia retroattiva. Relativamente alle norme procedurali, invece, vige il principio *tempus regit actum*, sicché, salva esplicita disposizione contraria, occorre applicare agli aiuti non notificati le norme procedurali in vigore al momento in cui deve essere adottata la decisione. Dal momento che le norme di esenzione, comprese quelle *de minimis*, esentano determinate misure di aiuto dall'obbligo di notifica e sostituiscono inoltre il sistema centralizzato di controllo, dette norme sono considerate per loro natura procedurali (decisione su aiuti a WAM spa del 24 marzo 2010 su aiuto n. C 4/2003 *ex NN* 102/2002, punti 98-100). Il fatto che un aiuto sia stato solo notificato in attesa della decisione della Commissione, crea una situazione provvisoria, e la Commissione può applicare eventuale nuove norme entrate in vigore nel frattempo. Questa impostazione rispetta il principio di protezione del legittimo affidamento che, come il principio di certezza del diritto, riguarda situazione acquisite e non provvisorie, come quella di uno Stato membro che ha notificato un progetto di aiuto e che è in attesa della decisione della Commissione (sentenza 18 novembre 2004, Ferriere Nord / Commissione, causa T-176/01, punti 137-139).

³⁰⁷ A livello nazionale, la l. 24 dicembre 2012, n. 234 - modificando l'art. 133, co. 1, del codice del processo amministrativo di cui all'allegato 1 del d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104 - ha precisato all'art. 49, comma 2, la competenza esclusiva del giudice amministrativo per le controversie relative agli atti ed ai provvedimenti che concedono aiuti di Stato in violazione dell'art. 108, par. 3, TFUE e le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti adottati in esecuzione di una decisione di recupero di cui all'art. 14 del reg. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 (ora art. 16 del reg.

Molto spesso la Commissione viene a conoscenza di aiuti non notificati grazie a denunce presentate da concorrenti delle imprese beneficiarie³⁰⁸. La Commissione ha predisposto un formulario per la presentazione di reclami in materia di presunti aiuti di Stato illegali, ai sensi del reg. (UE) n. 372/2014³⁰⁹ (**ALL. 30**). In caso di ritardo

1589/2015 del Consiglio del 13 luglio 2015), a prescindere dalla forma dell'aiuto e dal soggetto che l'ha concesso, e relativamente a decisioni di recupero notificate dal 1 gennaio 2015.

A causa dei ricorsi davanti ai giudici amministrativi contro i provvedimenti di recupero, l'Italia è fortemente in ritardo nell'esecuzione di talune decisioni relative ad aiuti incompatibili. Di conseguenza, la Commissione ha deferito l'Italia più volte davanti alla Corte di Giustizia per la violazione del diritto comunitario consistente nella mancata esecuzione degli obblighi di recupero. Per tale motivo, era stato emanato il decreto legge 8 aprile 2008, n. 59, convertito con modifiche nella L. 101 del 2008, successivamente modificato dall'art. 9 del d.lgs. 150/2011 (e poi limitato nella sua efficacia – come di seguito evidenziato - dalla l. 234/2012) che pone precisi limiti alla possibilità di impugnare i provvedimenti amministrativi o giudiziali italiani che danno esecuzione alle decisioni di recupero della Commissione. I provvedimenti nazionali possono essere impugnati con richiesta di sospensione della loro efficacia, solo se ricorrono cumulativamente le due seguenti condizioni: a) gravi motivi di illegittimità della decisione comunitaria, ovvero evidente errore nell'individuazione del soggetto tenuto alla restituzione dell'aiuto o evidente errore nel calcolo della somma da recuperare; b) pericolo di un pregiudizio imminente e irreparabile.

Quando accoglie l'istanza di sospensione per motivi attinenti all'illegittimità della decisione di recupero, il giudice provvede all'immediato rinvio alla Corte di Giustizia in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE.

L'istanza di sospensione non può essere accolta per motivi attinenti alla legittimità della decisione di recupero quando la parte istante, pur avendone facoltà perché individuata o chiaramente individuabile, non abbia proposto impugnazione avverso la decisione di recupero davanti ai giudici comunitari ai sensi dell'art. 263 TFUE, ovvero quando, avendo proposto l'impugnazione, non abbia richiesto la sospensione della decisione di recupero *ex art* 278 TFUE ovvero se la sospensione non è stata concessa.

Fuori dei casi in cui sia stato disposto il rinvio pregiudiziale, quando accoglie l'istanza di sospensione, il giudice fissa la data dell'udienza di trattazione nel termine di 30 giorni. La causa è decisa nei successivi 60 giorni. E' previsto un sistema di vigilanza sui termini di questi procedimenti da parte dei presidenti di sezione o del tribunale.

L'art. 61 della L. 24 dicembre 2012, n. 234, tuttavia, ha disposto che la disciplina sopra descritta continua ad applicarsi ai soli giudizi in corso alla data di entrata in vigore della legge 234/2012 stessa.

Ai sensi dell'art. 49, co. 3, della l. 24 dicembre 2012, n. 234, entro il 30 gennaio di ogni anno, le amministrazioni competenti all'esecuzione delle decisioni di recupero devono trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee - l'elenco degli estremi delle sentenze di cui hanno avuto comunicazione, adottate nell'anno precedente relativamente alle controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti adottati in esecuzione di una decisione di recupero di cui all'art. 14 del reg. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 (ora art. 16 del reg. 1589/2015 del Consiglio del 13 luglio 2015).

Con Ordinanza 8 luglio 2008, causa T-234/00, il Tribunale ha precisato che la procedura d'urgenza di sospensione dell'ordine di recupero può essere radicata davanti ai giudici comunitari, *ex art*. 104 del regolamento di procedura del Tribunale. I ricorrenti devono comunque dimostrare i motivi di urgenza e le ragioni di fatto e di diritto che giustificano l'adozione del provvedimento. La semplice circostanza che i ricorrenti siano obbligati a rimborsare gli aiuti controversi non può essere considerata di per sé suscettibile di giustificare l'urgenza di un provvedimento sommario di sospensione dell'ordine di recupero.

³⁰⁸ Il *Codice delle migliori pratiche nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato* (**ALL. 29**) (GUUE C 136 del 2009 – v. infra) ha stabilito che la Commissione si impegna ad esaminare le denunce entro 12 mesi dal ricevimento, a seconda del loro grado di priorità, sulla base del settore economico interessato, della presenza di denunce simili, etc. Il denunciante viene informato del grado di priorità attribuito alla sua denuncia. Entro tale termine la Commissione può adottare una decisione sulla denuncia oppure chiedere al denunciante informazioni supplementari entro un mese.

³⁰⁹ Regolamento UE 372/2014 che modifica il regolamento (CE) 794/2004 per quanto riguarda il calcolo di alcuni termini, il trattamento delle denunce e l'individuazione e la tutela delle informazioni riservate (GUUE L 109/2014).

della Commissione nell'adottare una decisione in seguito ad una denuncia, l'interessato può rivolgersi all'Ombudsman.³¹⁰

La Commissione può emettere nei confronti dello Stato inadempiente un'ingiunzione di sospendere l'aiuto e di fornirle tutti i documenti e le informazioni necessarie per l'esame.

La procedura di notifica alla Commissione – principi generali

Per quanto concerne la procedura di controllo degli aiuti tramite notifica, il Reg. (UE) n. 1589/2015 (**ALL. 31** - ha sostituito il Reg. (CE) n. 659/99 che aveva formalizzato la prassi procedurale preesistente in materia di aiuti, la quale aveva come unica base giuridica l'art. 108 TFUE. A fini semplificativi, la Commissione ha poi emanato il citato *Codice delle migliori pratiche nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato*, applicabile dal 1 settembre 2009³¹¹ (ALL. 29 cit.).

La notifica di un progetto d'aiuto spetta allo Stato membro interessato. Per snellire la procedura, la Commissione ha predisposto dei modelli di notifica standardizzati per la maggior parte dei tipi di aiuto (v. infra nella sezione sul reg. 794/04). Il Codice delle migliori pratiche ha cristallizzato l'esistente prassi della procedura di prenotifica, cioè di un confronto informale con la Commissione, consentendo un pre-esame del dossier. La prenotifica appare tanto più utile nei casi che presentano novità o elementi particolari, in modo da consentire che l'eventuale successiva notifica sia completa. La prenotifica si deve basare su un modulo di progetto di notifica.³¹² La procedura di prenotifica non dovrebbe durare più di due mesi, per poi essere seguita dalla notifica completa.³¹³ La Commissione s'impegna a chiudere la fase di

³¹⁰ Il 18 febbraio 2008 è stata pubblicata (EO/08/2) la notizia che la Commissione aveva finalmente adottato una decisione in seguito alla denuncia di un'impresa italiana del settore navale contro aiuti concessi ad un concorrente: siccome la Commissione stava impiegando tempi ingiustificabili per adottare una nuova decisione in seguito all'annullamento di una prima decisione negativa da parte dei giudici comunitari, l'impresa denunciante si era rivolta all'Ombudsman, il quale era intervenuto censurando il comportamento della Commissione come un caso di mala-amministrazione pubblica. L'Ombudsman aveva quindi chiesto alla Commissione di emanare il provvedimento entro una certa data, che la Commissione a quel punto ha rispettato.

³¹¹ GUUE C 136 del 2009. Il Codice in questione vuole sostanzialmente fornire un orientamento pratico sulle procedure in tema di aiuti, favorendo la migliore cooperazione fra Commissione, autorità nazionali, mondo giuridico e imprenditoriale (si affianca ad una nuova Comunicazione di esame semplificato per determinati tipi di aiuti e ad una nuova Comunicazione sull'applicazione della disciplina aiuti da parte dei giudici nazionali).

³¹² La Commissione privilegia lo scambio di informazioni via posta elettronica o via teleconferenze, evitando invece le riunioni. La Commissione s'impegna a contattare l'autorità (pre)notificante entro due settimane dalla prenotifica.

prenotifica con una valutazione preliminare informale della misura proposta.

Le notifiche dei regimi di aiuto o di particolari aiuti ad hoc vanno inviate alla Commissione tramite la rappresentanza permanente dello Stato membro interessato³¹⁴. E' possibile che la Commissione richieda delle informazioni supplementari, solitamente entro 15 giorni.³¹⁵ Lo Stato membro è generalmente tenuto a fornire le informazioni richieste entro il termine di 20 giorni. La Commissione deve valutare la notifica non appena ricevuta. L'esame preliminare e sommario del progetto di aiuto notificato è svolto entro due mesi.³¹⁶ Se la Commissione non prende posizione entro i due mesi dalla notifica, lo Stato membro può concedere l'aiuto e questo diventa aiuto esistente e non è più aiuto nuovo.

La Commissione potrà raccogliere informazioni sul mercato rilevante, in seguito all'apertura di procedimenti d'indagine formale. Tali informazioni potranno essere chieste a terzi Stati membri ovvero a imprese o associazioni di categoria, in modo da accelerare e facilitare il processo decisionale della Commissione. Detta raccolta d'informazioni dovrà però essere autorizzata dallo Stato membro interessato, e potrà avvenire soltanto qualora la procedura d'indagine formale risultasse altrimenti inefficace.

Le informazioni di mercato dovranno essere trasmesse contemporaneamente sia alla Commissione sia allo Stato membro interessato, nella misura in cui non si tratti di dati confidenziali.

Le parti richieste hanno un termine entro cui rispondere, di norma un mese.

Le domande d'informazioni potranno avere la forma di semplici richieste o di decisioni, queste ultime rivolte solo alle imprese o alle associazioni d'impresa. Le decisioni dovranno contenere, *inter alia*, anche il riferimento alle eventuali sanzioni irrogabili in caso di violazione degli obblighi di risposta. Copia delle richieste/decisioni dovrà sempre essere trasmessa allo Stato membro interessato.

³¹³ Nei casi che comportano delicate implicazioni tecniche o finanziarie di singoli beneficiari del possibile aiuto, è opportuno che anche i beneficiari partecipino alla fase di prenotazione.

³¹⁴ Presso il Ministero dello Sviluppo Economico esiste la cd "piattaforma SANI", che è un sistema elettronico di trasmissione dei dati provenienti dai soggetti pubblici interessati per le notifiche tramite il Ministero stesso (v. anche infra).

³¹⁵ Il citato Codice delle migliori pratiche (par. 5) ha previsto che vi sia, in linea di principio, un'unica richiesta onnicomprensiva di informazioni, inviata all'ente notificante entro 4-6 settimane dalla notifica (la procedura di prenotazione dovrebbe però rendere non necessaria la richiesta di ulteriori informazioni). Se lo Stato non risponde entro il termine fissato dalla Commissione, dopo un sollecito, la notifica verrà considerata ritirata.

³¹⁶ Il citato Codice delle migliori pratiche (par. 5.2) ha previsto che l'esame preliminare può essere sospeso se l'ente notificante lo richiede per modificare il proprio progetto adeguandolo alle relative norme sugli aiuti o se vi è un comune accordo.

Le sanzioni previste in caso di dolo o colpa grave nel non rispondere e nel fornire informazioni errate o gravemente incomplete, possono arrivare all'1% del fatturato globale dell'impresa nell'anno precedente. Sono altresì previste sanzioni periodiche per ogni giorno di ritardo nelle risposte.

La Commissione dovrà imporre dette sanzioni entro 3 anni dal momento dell'infrazione, e una volta adottate, dette decisioni dovranno essere eseguite entro 5 anni.

Per qualsiasi sanzione la Commissione rispetterà il principio di proporzionalità, a favore delle PMI.

La Commissione potrà ridurre o sospendere le sanzioni nei confronti dei soggetti che sono divenuti successivamente adempienti. I soggetti sanzionati potranno sempre ricorrere ai giudici comunitari per impugnare i provvedimenti sanzionatori.

In tema di denunce di aiuti illegali, incompatibili o abusivi, il modulo delle denunce predisposto dalla Commissione richiederà una serie d'informazioni che non potranno essere omesse (art 24): se da un esame preliminare la Commissione riterrà la denuncia non sufficientemente fondata, dovrà concedere un termine al denunciante per integrarla, salvo considerarla come ritirata. Il denunciante dovrà dimostrare di essere parte interessata (normalmente sono parti interessate le imprese concorrenti). Queste norme sulle denunce dovrebbero garantire un trattamento delle stesse più rapido, più trasparente e più prevedibile.

E' previsto il potere della Commissione di svolgere investigazioni relativamente a misure di aiuto che abbiano un impatto significativo sul commercio fra Stati membri (art 25). La Commissione deve avere un fondato sospetto che la concorrenza è alterata in un certo settore economico o che una certa tipologia di aiuti è distorsiva a livello intracomunitario.

Le richieste d'informazioni formulate in questo contesto dovranno sempre essere motivate.

I risultati di queste investigazioni dovranno essere resi pubblici e gli Stati membri interessati così come le imprese o le loro associazioni potranno presentare osservazioni.

Queste norme dovrebbero accorciare i tempi per le decisioni della Commissione nei casi complessi e dovrebbero portare a decisioni più motivate.

La Commissione conferma l'importanza della cooperazione coi giudici nazionali, per salvaguardare una coerente applicazione delle discipline sugli aiuti nei vari Stati membri (art 29). Questi devono poter contattare la Commissione per ottenere

informazioni utili o per avere la sua opinione su questioni di applicazione delle discipline aiuti.

Nei processi relativi agli aiuti, la Commissione potrà presentare osservazioni scritte e/o verbali, dopo aver avvisato lo Stato membro interessato. I giudici nazionali trasmetteranno alla Commissione i documenti rilevanti a loro disposizione.

L'esame preliminare può portare a una decisione di compatibilità manifesta in quanto il progetto di aiuto non solleva obiezioni. Tale tipo di decisione può essere impugnata dai terzi concorrenti del beneficiario³¹⁷.

Vi può anche essere una decisione di apertura del procedimento d'indagine formale e invito ai terzi a presentare osservazioni (art. 108, 2)³¹⁸, che talvolta sono direttamente altri Stati membri³¹⁹: la procedura non dovrebbe durare oltre i 18 mesi³²⁰. Alla fine della procedura di controllo la Commissione può adottare una decisione negativa³²¹, oppure una decisione positiva, o una decisione positiva ma soggetta a determinate condizioni³²²: in tali casi, la Commissione impone modifiche al regime di aiuto

³¹⁷ Con sentenza 10 febbraio 2009, causa T-388/03, il Tribunale ha annullato una decisione della Commissione di non sollevare obiezioni e quindi di non aprire la procedura d'indagine formale, a fronte di un finanziamento dello Stato belga a favore dell'operatore postale nazionale. Su ricorso di DHL International e Deutsche Post i giudici comunitari hanno stabilito l'ammissibilità della loro azione, dato che non avevano potuto presentare le osservazioni previste nella procedura di indagine formale. D'altra parte, la Commissione avrebbe dovuto iniziare tale fase, viste le serie difficoltà incontrate nell'esame della misura. Tali serie difficoltà i giudici le hanno ricavate dalla eccessiva lunghezza dell'esame preliminare (sette mesi anziché due), dalla complessa documentazione e dalla incompletezza e insufficienza della decisione di non sollevare obiezioni.

³¹⁸ Il Codice delle migliori pratiche (par. 6) ha precisato che, se il soggetto notificante non richiede la soppressione di informazioni riservate, la decisione di apertura dell'indagine formale deve essere pubblicata entro due mesi dalla sua adozione. Ai terzi è dato un mese di tempo per presentare osservazioni, salva la necessità di fornire informazioni molto voluminose o salvo un accordo con la Commissione. In casi particolarmente complessi, la Commissione può inviare copia della decisione di apertura del procedimento di indagine formale a determinate parti interessate, come le associazioni di categoria, e al beneficiario dell'aiuto. La procedura di indagine formale può essere sospesa in casi eccezionali, come ad esempio in pendenza di una sentenza dei giudici comunitari in un caso simile, che potrebbe condizionare la decisione della Commissione.

³¹⁹ In una procedura che ha portato la Commissione a dichiarare incompatibili taluni aiuti al settore aeronautico italiano, la Francia è intervenuta contro tali sussidi italiani che erano a favore delle imprese Finmeccanica e AVIO (IP/08/417).

³²⁰ Tale termine può essere prorogato di comune accordo fra Commissione e soggetto notificante, ad esempio in casi molto complessi che sollevano questioni giuridiche nuove.

³²¹ Con la sentenza della Corte di Giustizia 29 giugno 2004, in causa C-110/02, Commissione CE / Consiglio UE, i giudici comunitari hanno precisato che il Consiglio non può autorizzare né un aiuto che la Commissione ha già dichiarato incompatibile con il mercato comune, né un nuovo aiuto che attribuisce ai beneficiari del detto aiuto un importo diretto a compensare le restituzioni che questi ultimi hanno dovuto effettuare ai sensi della decisione della Commissione.

³²² Nella sentenza del 15 giugno 2005, causa T-171/02, Sardegna / Commissione, i giudici comunitari hanno accertato che alla scadenza del termine di 18 mesi, l'Italia ha ingiunto alla Commissione di

notificato. Se l'aiuto nuovo incompatibile è già stato erogato, la Commissione può obbligare lo Stato a chiederne la restituzione³²³ per gli ultimi 10 anni, con gli interessi³²⁴ (efficacia *ex tunc*; il termine corre indietro al decimo anno anteriore all'apertura della procedura - talvolta la procedura anticipa anche di due-tre anni la decisione finale negativa della Commissione). Se la decisione della Commissione riguarda un aiuto esistente, come sopra definito, questa può produrre effetti solo per il futuro³²⁵, senza poter comportare l'obbligo di recupero di quanto già erogato sino all'apertura della procedura formale di controllo (efficacia *ex nunc*).

pronunciarsi entro un termine di due mesi, ai sensi dell'art. 7, n. 7, del Reg. n. 659/99 (ora art. 9, n. 7, del Reg. n. 1589/2015). In tali casi la Commissione deve decidere in base alle informazioni in suo possesso e prendere una decisione negativa qualora esse non consentano di stabilire la compatibilità con il mercato comune del progetto sottoposto al suo esame. Nel caso di specie, la Commissione ha potuto rilevare che non era certo che la possibilità di beneficiare degli aiuti previsti sarebbe stata riservata ad imprese in difficoltà. Inoltre, essa ha cercato di ottenere una documentazione economica che le consentisse di valutare gli effetti del progetto sulle imprese destinate a beneficiarne e sulla concorrenza, ma l'Italia si è astenuta dal trasmettere tale documentazione. Poiché le informazioni disponibili non consentivano quindi di stabilire la compatibilità del progetto con il mercato comune, il Tribunale ha dichiarato pienamente valida la decisione negativa della Commissione.

³²³ A novembre 2007 la Commissione ha emanato una decisione negativa di recupero nei confronti degli aiuti concessi dall'Italia a tre imprese (ThyssenKrupp, Cementir e Terni Nuove Industrie Chimiche) sotto forma di tariffe elettriche agevolate. Le tre imprese citate godevano dei benefici già concessi alla società Terni, come indennizzo trentennale per l'espropriazione di una centrale idroelettrica avvenuta negli anni '60. L'indennizzo era stato prorogato dal 1992 al 2007, dietro autorizzazione della Commissione, ma la successiva proroga fino al 2010 non è stata notificata ed è stata ritenuta incompatibile col Trattato dalla Commissione. Infatti, si è ritenuto che la compensazione originariamente prevista era adeguata, e che fosse necessaria una prevedibilità nell'ammontare della compensazione, prevedibilità che veniva meno in caso di continue proroghe delle agevolazioni tariffarie.

³²⁴ V. *Comunicazione della Commissione sui tassi d'interesse da applicarsi in caso di recupero di aiuti illegali*, GUUE C 110/2003. Gli interessi decorrono dalla data in cui l'aiuto illegale è divenuto disponibile per il beneficiario, fino alla data del recupero. A seconda della tipologia di aiuto incompatibile, si dovrà calcolare l'interesse semplice oppure quello composto. Le formule sono contenute in nota 2 della Comunicazione, rettificata in GUCE C 150/03. La giurisprudenza europea ha ammesso che, qualora un'impresa sia fallita e qualora vi sia una specifica previsione nella normativa nazionale, gli interessi maturati dopo la dichiarazione di fallimento relativamente al valore capitale dell'aiuto ricevuto prima del fallimento non sono dovuti (sent. 12 ottobre 2000, causa C-408/98, Commissione / Spagna).

³²⁵ I giudici UE hanno chiarito che i beneficiari di un regime di aiuti possono avere situazioni giuridiche diverse al momento della decisione negativa della Commissione. E' stato il caso di un regime di agevolazioni fiscali per l'internazionalizzazione di imprese appartenenti a gruppi, che prevedeva una disciplina transitoria solo per i beneficiari effettivi e non per i soggetti che, al momento della decisione, avevano presentato una domanda senza ricevere ancora alcun beneficio. Ad avviso dei giudici, la situazione di questi ultimi, i quali non avevano realizzato investimenti né preso impegni, era ben diversa rispetto a quella dei beneficiari i quali si erano esposti con investimenti sulla base di un regime notificato e autorizzato. Questi ultimi avrebbero dunque subito dei danni qualora le misure transitorie non fossero state adottate in loro favore, per cui la Commissione ha rispettato il principio del legittimo affidamento e della parità di trattamento limitando il vantaggio del regime transitorio esclusivamente a favore delle imprese effettive beneficiarie delle agevolazioni in questione (sentenza 17 settembre 2009, Commissione / Koninklijke Friesland Campina, causa (C-519/07 P, punti 84-86, 88, 91, 94, 100-102).

Gli aiuti possono non essere recuperati solo per impossibilità assoluta³²⁶ di eseguire correttamente la relativa decisione negativa.³²⁷

Il principio Deggendorf

Va segnalato che, come statuito dalla Corte di Giustizia³²⁸, la Commissione non abusa del potere discrezionale di cui essa dispone quando, chiamata a pronunciarsi sul progetto di aiuto che uno Stato membro intende concedere a un'impresa, adotta una decisione la quale, nell'autorizzare detto aiuto, ne sospende però il versamento sinché l'impresa non abbia restituito un precedente aiuto illegittimo, a causa dell'effetto cumulato degli aiuti di cui trattasi.

In Italia, l'art. 46 della citata L. 24 dicembre 2012, n. 234, stabilisce che “*Nessuno*

³²⁶ Con sentenza 18 luglio 2007, causa C-119/05, la Corte di Giustizia ha stabilito il principio secondo cui il diritto comunitario osta all'applicazione del principio dell'autorità di cosa giudicata quando esso impedisce il recupero di un aiuto erogato in contrasto con il diritto comunitario. La Lucchini spa, beneficiaria dell'aiuto in questione, non aveva impugnato la decisione negativa della Commissione, bensì i provvedimenti nazionali di esecuzione della stessa, davanti ai giudici nazionali. La sentenza di secondo grado, che vedeva Lucchini vittoriosa, era passata in giudicato (art. 2909 cod. civ.). La Corte di Giustizia, investita della questione in via pregiudiziale, ha ricordato che soltanto i giudici comunitari sono competenti a dichiarare invalidi degli atti comunitari. La Corte ha quindi sancito che il beneficiario di un aiuto di Stato oggetto di una decisione negativa non può contestarne la legittimità proponendo ricorso avverso i provvedimenti nazionali emanati in esecuzione di tale decisione. In virtù del principio del primato del diritto comunitario, il giudice nazionale ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle norme di diritto comunitario e di disapplicare qualsiasi disposizione della legislazione nazionale ad esse contraria. Ne consegue che persino il principio dell'autorità di cosa giudicata ai sensi dell'art. 2909 cod. civ. va disapplicato nella misura in cui impedisce il recupero di un aiuto. Similmente, in causa 11 novembre 2015, n. C-505/14, Klausner Holz N. GmbH / Land Nordrhein-Westfalen, la Corte ha statuito che non può essere giustificato un principio di diritto nazionale come quello della res judicata o quello della certezza del diritto se ostacola in modo significativo l'applicazione di principi fondamentali di diritto UE come quello del controllo degli aiuti: conseguentemente va disapplicata una sentenza nazionale passata in giudicato qualora la stessa non abbia riguardato specificamente l'aspetto degli aiuti bensì altre questioni fra due parti, una delle quali, ente pubblico, ha concesso aiuti incompatibili all'altra.

In caso di fallimento dell'impresa beneficiaria dell'aiuto da rimborsare, lo Stato ha l'obbligo di insinuare il proprio credito al passivo del fallimento e di esercitare ogni diritto riconosciuto dal diritto nazionale ai creditori (decisione della Commissione 14 dicembre 2010 su aiuto n. C 39/1996, ex NN 127/92, CELF, punto 183). Se l'insinuazione della somma capitale e degli interessi è tardiva, lo Stato membro è in violazione degli obblighi di recupero (sentenza 10 ottobre 2013, causa C-353/2012, Commissione / Italia). Se poi un'impresa beneficiaria di aiuti illegali è fallita ed è stata costituita una nuova società al fine di proseguire le attività dell'impresa fallita, la prosecuzione di tale attività, senza l'integrale recupero degli aiuti in questione, è idonea a protrarre la distorsione della concorrenza causata dal vantaggio concorrenziale di cui detta società ha goduto sul mercato rispetto ai suoi concorrenti. Pertanto, una simile società di nuova costituzione può essere tenuta, ove continui a godere di detto vantaggio, al rimborso degli aiuti in parola (Sentenza 24 gennaio 2013, causa C-529/2009, Commissione / Spagna, punto 159).

³²⁷ Le imposte pagate dal beneficiario sul sussidio ricevuto non devono essere restituite (causa T-459/93, Siemens/Commissione, punto 83).

³²⁸ Sentenza del 15 maggio 1997, causa C-355/95 P, Deggendorf GMBH e a. / Commissione e altri (v. anche infra).

può beneficiare di aiuti di Stato se rientra tra coloro che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in un conto bloccato gli aiuti che lo Stato è tenuto a recuperare in esecuzione di una decisione di recupero” della Commissione. Le amministrazioni che concedono aiuti di Stato devono verificare che i beneficiari non rientrino tra coloro che hanno ricevuto e, successivamente, non rimborsato o depositato in un conto bloccato aiuti che lo Stato è tenuto a recuperare in esecuzione di una decisione di recupero. Per effettuare tali verifiche le amministrazioni che intendono concedere aiuti potranno chiedere informazioni alle amministrazioni centrali e locali e, nel caso in cui la verifica venga effettuata mediante l’acquisizione di dichiarazioni sostitutive dell’atto di notorietà, dovranno svolgere controlli a campione sulla veridicità di tali dichiarazioni.

La nuova normativa (art. 46, L. 234/2012), che ha abrogato la L. 11/2005, ribadisce il generale divieto delle imprese di beneficiare di nuovi aiuti nel caso quest’ultime non siano in regola con l’obbligo di restituzione di eventuali aiuti dichiarati incompatibili, ma specularmente prevede anche l’obbligo delle amministrazioni concedenti aiuti di Stato di verificare il concreto rispetto di tale divieto. Tale verifica potrà essere eseguita chiedendo informazioni alle amministrazioni centrali o locali. Con l’operatività del Registro Nazionale Aiuti (sostitutivo della BDA), dal 1 gennaio 2020 (salvo proroghe) non sarà più prevista la facoltà di chiedere alle imprese interessate un’autocertificazione (vengono così meno anche i dubbi circa la necessità di chiedere la dichiarazione Deggendorf per aiuti de minimis)³²⁹.

³²⁹ Da parte dei redattori del presente Manuale, anche per il passato si riteneva corretto escludere la necessità della dichiarazione Deggendorf qualora il nuovo aiuto fosse concesso in regime *de minimis*. A parte le esigenze pratiche che militano in questo senso, si giunge a queste conclusioni anche sulla base di alcuni rilievi formali (gli aiuti *de minimis* non sono rilevanti *ex art.* 107 TFUE), e sulla base delle seguenti osservazioni di carattere sostanziale.

Nella sentenza Deggendorf (T-244/93), il Tribunale di primo grado ha affrontato un caso di aiuti di alcuni milioni di euro concessi ad una sola impresa (visto l’ammontare, non in regime *de minimis*). In particolare, la sentenza ha affermato che l’effetto cumulato dei vari aiuti avrebbe alterato le condizioni degli scambi in misura contraria all’interesse comune: la Commissione avrebbe violato il Trattato se avesse autorizzato la concessione di nuovi aiuti in grado di accentuare la distorsione della concorrenza derivante dal fatto che i precedenti aiuti illeciti non erano stati restituiti.

Posto quindi che è rilevante l’effetto distorsivo del cumulo, aiuti di scarsa entità come sono per definizione quelli inferiori ai 200.000 euro nel triennio, non dovrebbero sollevare dubbi in questo senso.

Il ragionamento può essere ulteriormente sviluppato come segue:

- 1) l’impresa A ha ricevuto nell’ultimo triennio aiuti dichiarati incompatibili. Se tali vecchi aiuti portassero a superare la soglia *de minimis* in seguito all’erogazione dei nuovi aiuti, il problema non si porrebbe perché i nuovi aiuti *de minimis* in blocco non potrebbero essere concessi (reg.1407/2013, art. 3, comma 7);
- 2) l’impresa A ha ricevuto anteriormente all’ultimo triennio aiuti dichiarati incompatibili, quindi, dal punto di vista temporale potrebbe ricevere nuovi aiuti *de minimis*. Quand’anche li ricevesse, posto che è rilevante l’effetto distorsivo del cumulo, nuovi aiuti *de minimis* (cioè di scarsa entità), non dovrebbero alterare le condizioni degli scambi nel mercato comune in misura contraria all’interesse comune.

In buona sostanza, grazie anche all'aiuto dei giudici comunitari, la Commissione ha voluto e vuole rendere più efficace il recupero degli aiuti dichiarati incompatibili, ed evitare rigorosamente che imprese già beneficiarie di sovvenzioni dichiarate in contrasto con l'articolo 107 TFUE possano riceverne di nuove³³⁰.

Il ruolo dei giudici nazionali in tema di aiuti di Stato

Relativamente alla funzione del giudice nazionale in tema di applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE, si ricorda che la competenza per dichiarare la compatibilità di un aiuto di Stato col diritto comunitario appartiene alla sola Commissione, con esclusione quindi sia dei giudici nazionali sia dei giudici comunitari.³³¹

Viceversa l'articolo 108 (3) TFUE, relativo al controllo sugli aiuti, è immediatamente applicabile dal giudice nazionale.³³²

Per meglio chiarire la funzione del giudice nazionale in tema di applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE, oltre alla citata giurisprudenza comunitaria, appare utile prendere in esame la *Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione*

Il reg. *de minimis* 1407/2013, art. 5, punto 2, esclude la cumulabilità di aiuti *de minimis* con aiuti concessi per gli stessi costi ammissibili o con aiuti di Stato relativi alla stessa misura di finanziamento del rischio ai sensi di un regolamento di esenzione o di una decisione autorizzativa della Commissione, nella misura in cui il cumulo porterebbe a superare le intensità massime consentite dai vari strumenti normativi comunitari: l'area degli aiuti *de minimis*, in termini di cumulabilità, è stata quindi ristretta e circoscritta e i relativi rischi sono stati pertanto ridotti.

Nelle integrazioni alla notifica su aiuto n. 644/06, progetto di *private equity* della Camera di Vicenza, quest'ultima ha dovuto impegnarsi di far rispettare il principio Deggendorf, sebbene la Camera avesse precisato di non escludere di erogare gli aiuti anche in *de minimis*: l'atteggiamento formalmente rigido della Commissione in questo caso può però essere giustificato dal fatto che l'utilizzo dell'esenzione *de minimis* nel regime n. 644/06 è stato indicato solo come eventuale.

In conclusione, le suesposte osservazioni fanno ritenere ragionevolmente sostenibile che le amministrazioni concedenti aiuti in *de minimis* non debbano richiedere alle imprese beneficiarie la dichiarazione Deggendorf in aggiunta alla dichiarazione *de minimis*.

Ciò non esclude che la Commissione possa imporre agli enti pubblici in futuro un'interpretazione più restrittiva del principio Deggendorf.

³³⁰ Nel novembre 2006, la Commissione ha autorizzato una sovvenzione che l'Italia intendeva erogare all'AEM Torino. L'aiuto, destinato a coprire i costi sostenuti nell'ambito del processo di liberalizzazione del settore dell'elettricità è stato considerato compatibile col Trattato. Tuttavia, poiché l'AEM Torino aveva ricevuto in passato aiuti illegali e incompatibili di importo considerevole che non erano stati ancora rimborsati, la Commissione ha imposto all'Italia di sospendere il pagamento del nuovo aiuto fino al momento in cui l'AEM avesse rimborsato i precedenti aiuti illegali.

³³¹ Sentenza citata del 29 giugno 1999, causa C-256/97, punti 8, 12; sentenza dell'11 luglio 1996, causa C-39/94, Syndicat Français de l'Express International e a. / La Poste, Racc. 1996, pag. I-3547, punto 42.

³³² Per tutte, sentenza dell'11 luglio 1996, causa C-39/94, citata, punto 39; sentenza del 9 agosto 1994, causa C-44/93, Racc. 1994, I-3829.

della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali³³³ (ALL. 32).

E' pacifico che i giudici nazionali possano interpretare la nozione di aiuto di Stato: in caso di dubbi i giudici possono chiedere il parere della Commissione³³⁴. La cooperazione fra giudici nazionali e Commissione può svolgersi in due modi: a) il giudice chiede alla Commissione che gli trasmetta le informazioni rilevanti in suo possesso, e b) il giudice chiede il parere della Commissione sull'applicazione delle norme in materia di aiuti.

Viceversa la valutazione della compatibilità è competenza esclusiva della Commissione.

Il giudice può dover decidere sull'applicabilità di un regolamento di esenzione per categoria o di un regime di aiuti autorizzato³³⁵. In quest'ultimo caso i giudici devono limitarsi a verificare se sono soddisfatte tutte le condizioni della decisione di autorizzazione (punti 16-17).

I giudici solitamente sono chiamati a difendere i diritti di soggetti lesi dalla concessione di aiuti illegali, erogati cioè in assenza di notifica e di autorizzazione, ovvero sono chiamati nelle procedure di recupero di aiuti incompatibili.

Ai sensi dell'art. 50 L. 234/2012, i provvedimenti che concedono aiuti di Stato in violazione dell'art. 108, par. 3, TFUE possono essere impugnati davanti al tribunale amministrativo regionale competente per territorio.

Nel caso di aiuti illegali, l'art 108 (3) TFUE fa sorgere direttamente in capo ai singoli (ad esempio i concorrenti del beneficiario) diritti individuali azionabili.

Questi si traducono nella richiesta di a) sospensione del pagamento dell'aiuto illegale; b) di recupero dell'aiuto illegale indipendentemente dalla sua compatibilità; c) recupero degli interessi dovuti per la durata dell'aiuto illegale; d) risarcimento di danni a terzi concorrenti³³⁶; e) adozione di provvedimenti provvisori contro gli aiuti illegali.

In ordine al recupero (punto 30 ss.), va osservato che il giudice nazionale può ordinare il recupero in modo celere, tramite gli strumenti dell'ordinamento

³³³ GUUE C 85 del 9 aprile 2009.

³³⁴ Resta sempre comunque valido lo strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia *ex art* 267 TFUE.

³³⁵ O esistente.

³³⁶ Secondo i giudici UE, nel quadro del proprio ordinamento nazionale, il giudice può accogliere le domande di risarcimento dei danni provocati da aiuti illegali (sentenza 12 febbraio 2008, CELF, causa C-199/06, punti 45-55).

nazionale³³⁷, mentre gli esiti di una denuncia alla Commissione sono solitamente più lenti, perché la Commissione deve valutare se la misura è un aiuto e se tale aiuto è incompatibile, mentre il giudice si ferma alla valutazione della legalità o meno dell'aiuto³³⁸.

Il giudice nazionale deve ordinare sempre il recupero degli interessi relativamente alla durata della violazione³³⁹, anche nei casi in cui non vi è obbligo di recuperare integralmente l'aiuto, ad esempio perché nel corso della procedura nazionale la Commissione ha dichiarato l'aiuto compatibile.³⁴⁰

In ordine al risarcimento del danno (punto 43 ss.), un tipo di azione rilevante che potrebbe essere radicata davanti ai giudici nazionali è quella del concorrente del beneficiario, il quale può chiedere il risarcimento all'ente pubblico erogatore, ai sensi del proprio diritto nazionale, a fronte di un aiuto meramente illegale³⁴¹ (tanto più se

³³⁷ Ad avviso dei giudici UE, la Commissione non può, contrariamente alle magistrature nazionali, ordinare la restituzione di aiuti illegali, per il solo fatto che non siano stati notificati alla Commissione (sentenza 21 ottobre 2003, van Calster et Cleeren, causa C-261/01, punti 74-76).

³³⁸ Sulla base della giurisprudenza SFEI (C-39/94), possono tuttavia sussistere delle circostanze eccezionali che renderebbero inappropriato l'ordine di recupero dell'aiuto illegale, in particolare in presenza di un fatto specifico e concreto che abbia suscitato legittime aspettative in capo al beneficiario. Questo può accadere quando è la stessa Commissione a fornire precise assicurazioni che la misura in questione non costituisce aiuto di Stato oppure che non è soggetta alla clausola sospensiva. Nella sentenza CELF (C-199/06) la Corte ha chiarito che l'obbligo di ordinare il recupero dell'aiuto illegale viene meno in capo al giudice nazionale nel momento in cui la Commissione ha dichiarato detto aiuto compatibile.

Nella causa pregiudiziale del filone CELF (C-1/09), la Corte di Giustizia ha precisato che l'adozione da parte della Commissione di tre decisioni successive che dichiarino un aiuto compatibile con il mercato comune, poi annullate dal giudice comunitario, non può, di per sé, costituire una circostanza eccezionale tale da giustificare una limitazione dell'obbligo del beneficiario di restituire detto aiuto, se illegale.

³³⁹ Infatti se l'aiuto fosse stato notificato, il pagamento sarebbe avvenuto più tardi, sicché il beneficiario sarebbe stato prevedibilmente costretto a reperire i fondi sul mercato dei capitali pagando interessi al tasso di mercato. Il calcolo degli interessi deve partire dal valore nominale della somma in questione nel momento in cui la somma è stata messa a disposizione del beneficiario, gli interessi devono essere calcolati su base composta e il tasso applicato non deve essere inferiore al tasso di riferimento (quale risulta dalla Comunicazione sul tasso di riferimento, GUUE C 14/2008). Di base gli interessi vanno calcolati fino al momento del rimborso effettivo, oppure della decisione che dichiara compatibili degli aiuti illegali.

³⁴⁰ Nella causa pregiudiziale del filone CELF (C-1/09), la Corte di Giustizia ha precisato che un giudice nazionale, adito *ex art.* 108, n.3, TFUE con una domanda diretta alla restituzione di un aiuto di Stato illegale, non può sospendere la pronuncia su tale domanda fino a quando la Commissione non si sia pronunciata sulla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune dopo l'annullamento di una precedente decisione positiva.

³⁴¹ Quindi anche in relazione al semplice vantaggio temporale goduto dal beneficiario di un aiuto illegale poi scoperto, esaminato ed approvato dalla Commissione prima della sentenza del giudice, ai sensi della consolidata giurisprudenza Francovich e Brasserie du Pecheur, secondo cui gli Stati membri sono tenuti a compensare le perdite e i danni causati agli individui da violazioni del diritto comunitario di cui sia responsabile lo Stato membro. Tale responsabilità si configura a condizione che

l'aiuto è anche incompatibile)³⁴². Il diritto comunitario non offre basi giuridiche per l'azione di risarcimento per responsabilità extracontrattuale nei confronti del beneficiario, sicchè un'eventuale azione di questo tipo sarebbe possibile solo ai sensi del diritto nazionale (punti 53 ss.).

Le misure provvisorie (provvedimenti d'urgenza) possono essere estremamente utili in caso di aiuti appena versati o di imminente erogazione.

Nel caso in cui, parallelamente al procedimento nazionale, sia in corso una procedura amministrativa della Commissione, il giudice nazionale può attendere l'esito della valutazione di compatibilità facendo versare i fondi in questione su un conto bloccato. In caso di decisione negativa il giudice ordinerà la restituzione dei fondi e degli interessi all'autorità nazionale. In caso di decisione positiva, il giudice nazionale ordinerà il trasferimento dei fondi pubblici al beneficiario, imponendo però il recupero degli interessi.

Il recupero di aiuti illegali e incompatibili

In presenza di una decisione di recupero della Commissione, qualora lo Stato membro disattenda tale decisione, gli interessati³⁴³ possono adire il giudice nazionale onde ottenere il risarcimento del danno³⁴⁴ (punti 63 ss.). D'altra parte, il giudice nazionale deve disapplicare le norme nazionali che impediscono il recupero

1) la legge violata conferisca diritti ai singoli (l'art. 108, par. 3, è pacificamente invocabile dagli individui), 2) la violazione sia sufficientemente grave (il che è pacifico perché gli Stati membri hanno l'obbligo di notificare la misura di sussidio, se non altro per ragioni di certezza giuridica), 3) esista un nesso di causalità fra la violazione dell'obbligo comunitario e i danni subiti dalle parti. Il danno può essere sia sotto forma di danno emergente (perdita patrimoniale), sia sotto forma di lucro cessante (l'aiuto al beneficiario ha impedito al concorrente di migliorare la sua situazione, ad es. perché ha perso un appalto o altra opportunità commerciale).

³⁴² I giudici possono sempre rivolgersi alla Commissione per assistenza sulle domande di risarcimento danni. Inoltre, va evidenziato che alla fine del 2014 è stata adottata una direttiva che disciplina i casi di risarcimento danni subiti a causa dei cartelli anticoncorrenziali (Direttiva 2014/104/UE). La direttiva in questione, recepita dall'Italia con decreto legislativo n. 3/2017, contiene una serie d'indicazioni su termini di prescrizione, oneri probatori, trasposizioni di prezzo e altri elementi che potrebbero costituire una base anche per tracciare una linea di comportamento per i giudici nazionali in caso di richieste risarcitorie a seguito di aiuti di Stato illegali e/o incompatibili.

³⁴³ E' pacifica la legittimazione attiva in capo ai concorrenti del beneficiario, ma ci possono essere altri terzi con un sufficiente interesse, come è successo in taluni casi fiscali (causa C-174/02, Streekgewest) laddove il gettito di una tassa era necessariamente destinato a finanziare un aiuto di Stato illegale.

³⁴⁴ Si tratta quindi di un'azione verso lo Stato inadempiente, ai sensi della nota giurisprudenza Francovich e Brasserie du Pecheur, analogamente alla violazione della clausola di sospensione in caso di aiuti illegali. Ovviamente il ricorrente deve dimostrare che il danno subito è una conseguenza diretta del recupero tardivo o mancante.

immediato e/o effettivo dell'aiuto³⁴⁵.

Se il beneficiario che subisce l'ordine di recupero avesse potuto impugnare la decisione negativa della Commissione davanti ai giudici comunitari³⁴⁶, le corti nazionali non possono sospendere l'esecuzione della decisione di recupero per motivi attinenti alla validità della decisione della Commissione³⁴⁷.

Occorre notare che non è sempre facile stabilire chi ha legittimazione attiva per impugnare eventualmente la decisione di recupero della Commissione³⁴⁸. La quantificazione esatta di tali somme non spetta alla Commissione, ma allo Stato membro interessato³⁴⁹. Il recupero deve avvenire secondo le norme procedurali

³⁴⁵ T.A.R. Veneto Venezia Sez. I, 07/07/2016, n. 757, Cooperativa tra i lavoratori della piccola pesca di Pellestrina Soc. Coop. c. I.N.P.S. e altri. In tema di recupero di aiuti di Stato, la normativa nazionale sulla prescrizione deve essere disapplicata per contrasto con il principio di effettività proprio del diritto comunitario, qualora tale normativa impedisca il recupero di un aiuto di Stato dichiarato incompatibile con decisione della Commissione Europea divenuta definitiva.

³⁴⁶ Può mancare un interesse individuale e diretto in presenza di regimi di aiuti di ampia portata. Infatti una decisione contenente un giudizio negativo su un regime di aiuti non deve contenere un'analisi degli aiuti concessi in casi individuali sulla base di tale regime. E' solo a livello di recupero degli aiuti che si rende necessario verificare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata (sentenza 11 giugno 2009, causa T-297/02, ACEA spa e altri / Commissione, punto 158). In linea di massima però, i beneficiari effettivi di aiuti individuali concessi in base ad un regime di aiuti di cui la Commissione ha ordinato il recupero sono, per tale ragione, individualmente interessati ai sensi dell'art. 230, quarto comma, TFUE. Quando la Commissione si pronuncia in via generale ed astratta su un regime di aiuti, lo dichiara incompatibile col mercato comune ed ordina il recupero degli aiuti erogati in base al medesimo, spetta poi allo Stato membro verificare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata da una simile operazione di recupero. Prima di procedere al recupero di un sussidio, le autorità nazionali devono necessariamente verificare, in ciascun caso individuale, se l'agevolazione concessa possa, in capo al suo beneficiario, falsare la concorrenza ed incidere sugli scambi intracomunitari (sentenza 9 giugno 2011, cause riunite C-71/09 P, C-73/09 P, C-76/09 P, Hotel Cipriani e altri / Commissione europea, punto 53, punto 64, punto 115).

³⁴⁷ Salvo procedere ad un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia ex art 267 TFUE.

³⁴⁸ Se la decisione negativa della Commissione menziona espressamente i beneficiari dell'aiuto, e se lo Stato ha avvisato tali beneficiari del loro diritto ad impugnare la decisione, i beneficiari non possono far valere davanti al giudice nazionale l'illegittimità della decisione qualora non l'abbiano impugnata per tempo davanti ai giudici comunitari. Per converso, se la decisione contestata ha riguardato dei regimi di aiuto e non ha potuto quindi identificare espressamente i beneficiari, e se lo Stato non ha notificato tale decisione a nessun beneficiario, non ne è evidente la legittimazione attiva, sicché un rinvio pregiudiziale proveniente da un giudice nazionale davanti al quale i beneficiari contestano la validità della decisione e relativo a detta validità è ricevibile (sentenza 23 febbraio 2006, Atzeni e altri, causa C-346/2003, punti 31-34). In altra occasione i giudici comunitari hanno precisato che, conformemente al principio di buona amministrazione della giustizia, i beneficiari di un regime di aiuti che non hanno impugnato direttamente la decisione della Commissione non sono automaticamente esclusi dalla facoltà di contestarne l'illegittimità davanti al giudice nazionale. E questo segnatamente qualora le circostanze particolari del caso di specie o la complessità dei criteri identificati dalla Commissione per il recupero, onde accertare se i beneficiari erano tenuti all'obbligo di restituzione, avessero potuto sollevare inizialmente dei dubbi, tanto da non rendere pacifico il diritto dei beneficiari ad agire contro la decisione della Commissione (ordinanza 10 marzo 2005, Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia / Commissione, cause riunite T-228/00 e altre, punto 31).

³⁴⁹ Il recupero degli aiuti incompatibili mira a ristabilire la situazione precedente alla loro concessione, e la restituzione deve avvenire secondo le norme dello Stato membro interessato, senza che tale applicazione possa ostacolare l'efficacia del diritto UE. Nei casi in cui, come in materia fiscale, la

nazionali. La disposizione che prevede il recupero degli aiuti assume un enorme rilievo pratico ed è a volte estremamente pesante per i beneficiari degli aiuti. Il problema non è di poco momento ed i suoi risvolti concreti possono essere particolarmente rilevanti soprattutto nel caso di regimi di aiuti dichiarati non compatibili con l'ordinamento comunitario. In tali casi, soprattutto a distanza di molti anni, i singoli beneficiari possono essere chiamati a restituire aiuti che nemmeno sapevano fossero qualificabili come tali.

Comunque, come già accennato, sia lo Stato sia i beneficiari dell'aiuto cui è imposto l'obbligo di restituzione hanno titolo per impugnare la decisione di recupero della Commissione³⁵⁰.

I giudici nazionali possono anche limitarsi a chiedere alla Commissione dei semplici pareri, relativamente a profili di fatto o di diritto in tema d'aiuti sorti nel contesto di procedimenti nazionali. Ad esempio possono essere pareri sulla natura d'aiuto di una misura, sull'applicabilità di un regolamento di esenzione ad una certa misura o di un regime notificato e autorizzato, o pareri sul tasso di interesse da applicare in caso di

quantificazione dell'aiuto da recuperare richieda l'applicazione di specifiche normative nazionali, la Commissione può limitarsi a constatare in via generale l'obbligo del rimborso, lasciando alle autorità nazionali l'onere dei conteggi esatti. Questo rientra nell'obbligo di cooperazione leale che lega reciprocamente la Commissione e gli Stati membri nell'applicazione dell'art. [93 CE] 108 TFUE, (sentenza 27 gennaio 1998, *Ladbroke Racing* / Commissione, causa T-67/94, punti 186-189).

In un altro caso, i giudici hanno precisato che, relativamente ad un regime di aiuti dichiarato incompatibile, la Commissione non è in generale tenuta né obbligata a identificare precisamente l'ammontare dell'aiuto percepito singolarmente da ciascun beneficiario ([sentenza 31 maggio 2006, *Kuwait Petroleum \(Olanda\)* / Commissione, causa \(T-354/99, punto 67\)](#)).

³⁵⁰ I beneficiari di un aiuto che dev'essere recuperato sulla base di una decisione negativa della Commissione, possono tentare anche una procedura d'urgenza davanti al Tribunale di primo grado UE, dimostrando un *fumus boni iuris* e un danno grave e irreparabile nel caso di restituzione, prima della sentenza sul merito. L'interesse dell'Unione a un recupero effettivo degli aiuti di Stato è di primario rilievo. Secondo consolidata giurisprudenza, il bilanciamento dei diversi interessi in gioco consiste per il giudice del procedimento sommario nel determinare se l'interesse della parte che richiede i provvedimenti provvisori prevalga o no sull'interesse all'applicazione immediata dell'atto controverso, esaminando, più in particolare, se l'eventuale annullamento di tale atto da parte del giudice di merito consenta il capovolgimento della situazione che si sarebbe verificata in caso di esecuzione immediata e, viceversa, se la sospensione dell'esecuzione del suddetto atto possa ostacolare la sua piena efficacia, nel caso in cui il ricorso principale sia respinto. Si deve aggiungere che l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma, TFUE dispone che, qualora la Commissione constati che un aiuto di Stato non è compatibile con il mercato interno, essa decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato. L'interesse dell'Unione deve generalmente prevalere su quello del beneficiario dell'aiuto di evitare l'esecuzione dell'obbligo di rimborso prima della pronuncia della futura sentenza nella causa principale. Il beneficiario di un simile aiuto può ottenere la concessione di provvedimenti provvisori solamente in presenza di circostanze eccezionali e nel caso in cui, in particolare, il presupposto relativo all'urgenza sia soddisfatto. In taluni casi, i giudici comunitari possono stabilire una sospensione dell'esecuzione solo «parziale, temporanea e condizionata», così che le autorità pubbliche restano tenute a recuperare solo parte degli asseriti aiuti di Stato, in attesa di una sentenza sul merito della legittimità della decisione della Commissione (ordinanza del Tribunale 13 giugno 2014, causa T-305/2013 R, *SACE spa e SACE BT spa e Italia* / Commissione, punti 49-54).

decisioni di recupero. La Commissione si impegna a fornire il proprio parere entro 4 mesi dal ricevimento della richiesta da parte del giudice nazionale.

Nel novembre 2007 la Commissione ha pubblicato su GUUE C 272 del 15 novembre 2007 una *Comunicazione relativa all'effettiva applicazione delle decisioni di recupero di aiuti illegali e incompatibili* (“Comunicazione recupero” – **ALL. 33**). Al par. 20 il testo precisa che l'assoluta impossibilità consiste nell'assenza di qualsiasi bene da pignorare/recuperare³⁵¹ (oltre all'eventuale prescrizione decennale³⁵²). Gli Stati non possono invocare altre asserite difficoltà interne insormontabili³⁵³. La Commissione sottolinea che il recupero dev'essere immediato (par. 24). La Commissione fissa due termini agli Stati: il primo, di due mesi dall'entrata in vigore della decisione, entro cui lo Stato dovrà informare la Commissione delle misure adottate o previste. Un altro termine successivo di due mesi (quindi quattro in totale dal momento dell'entrata in vigore della decisione), entro cui lo Stato deve eseguire la decisione (in caso di giustificazioni oggettive, la Commissione può prolungare questi termini – par. 43). Nel caso in cui un beneficiario trasferisca a terzi i propri beni soltanto per evitare il recupero dell'aiuto incompatibile, l'ordine di recupero va esteso ai terzi in questione (par. 33). Gli Stati devono identificare gli esatti beneficiari degli aiuti³⁵⁴ e l'ammontare degli stessi.³⁵⁵ La correttezza della decisione

³⁵¹ Nel caso della citata decisione sull'ICI italiana a favore degli enti ecclesiastici e delle società sportive dilettantistiche, la Commissione ha rinunciato al recupero posto che le autorità italiane avevano dimostrato che i beneficiari dell'aiuto in questione non potevano essere identificati e che l'aiuto non poteva essere oggettivamente calcolato a causa della mancanza di dati disponibili. In effetti, le banche dati fiscali e catastali non consentivano di individuare gli immobili appartenenti a enti non commerciali e destinati ad attività non esclusivamente commerciali del tipo indicato nelle disposizioni sull'esenzione dall'ICI, né, di conseguenza, consentivano di ottenere le informazioni necessarie per calcolare l'importo dell'imposta da recuperare. Pertanto, l'attuazione di un'eventuale ingiunzione di recupero sarebbe risultata impossibile in termini oggettivi e assoluti (decisione 19 dicembre 2012, aiuto SA.20829, regime fiscale italiano dell'ICI, punto 133).

³⁵² La prescrizione s'interrompe non appena la Commissione chiede informazioni su una misura di aiuto allo Stato membro interessato (cfr decisione della Commissione 4 luglio 2016, aiuto SA.29769, Spagna, società calcistiche, punto 95).

³⁵³ Secondo i giudici UE, uno Stato membro può comunque far presenti alla Commissione delle difficoltà di recupero impreviste e imprevedibili, o delle conseguenze della decisione non stimate dalla Commissione. Può quindi proporre alla Commissione delle modifiche appropriate alla sua decisione. Ai sensi del principio di cooperazione leale, lo Stato e la Commissione possono cercare di superare dette difficoltà nel pieno rispetto del TFUE. Lo Stato deve peraltro dimostrare di aver adottato delle iniziative concrete verso le imprese beneficiarie per il recupero, e deve proporre alla Commissione delle modalità alternative di esecuzione della decisione onde superare le difficoltà. E' lo Stato che deve *in primis* formulare delle proposte (sentenza 3 luglio 2001, Commissione / Belgio, causa C-378/98, punti 30-32, 50).

³⁵⁴ I giudici comunitari hanno stabilito che se una società holding beneficia di un aiuto incompatibile, questo si traduce in un vantaggio finanziario sul mercato dove sono attive le sue controllate, rafforzando la sua posizione e favorendone le esportazioni, a livello di gruppo. Una decisione di

della Commissione di recupero può essere contestata soltanto davanti ai giudici comunitari, e non davanti a quelli nazionali, nemmeno con provvedimenti d'urgenza (par. 57). Se l'impresa impugna con misure cautelari il provvedimento nazionale di recupero³⁵⁶, il giudice potrà concedere tali misure solo se: 1) nutre seri dubbi circa la validità dell'atto comunitario, per la quale dovrà chiedere una pronuncia della Corte di Giustizia³⁵⁷; 2) l'impresa rischia seri ed irreparabili danni a causa del provvedimento di recupero; 3) tiene comunque conto dell'interesse comunitario; 4) nella verifica di queste condizioni, rispetta ogni eventuale decisione dei giudici comunitari sulla validità della decisione o sulla richiesta di provvedimenti d'urgenza

recupero di tale aiuto non sarebbe quindi contraria al principio di proporzionalità e sarebbe in linea con l'art. 14 del reg. 659/1999 (ora art. 16 del reg. 1589/2015) (sentenza 23 novembre 2006, Ter Lembeek / Commissione, causa T-217/02, punti 181-184, 198-199).

In altra sentenza, i giudici UE hanno statuito che un aiuto autorizzato, ma applicato in modo abusivo, dev'essere recuperato, al fine di eliminare l'alterazione della concorrenza provocata dallo stesso. Occorre individuare l'impresa che ne ha effettivamente beneficiato, la quale può essere diversa dall'impresa designata come beneficiaria nella decisione che ha autorizzato tale aiuto (sentenza 11 maggio 2005, Saxonia Edelmetalle / Commissione, Causa T-111/01, punti 111-115, 125).

Nella sentenza 28 novembre 2008, causa riunite T-254/00, T-270/00, T-277/00, aiuti previdenziali a Venezia-Chioggia, il Tribunale ha precisato che, sebbene una decisione relativa ad un regime di aiuti abbia portata generale, quando la Commissione accerta l'incompatibilità con il mercato comune di un regime di aiuti e impone la restituzione degli aiuti corrisposti, tutti i beneficiari effettivi sono perfettamente identificabili. La circostanza di appartenere ad una cerchia ristretta di beneficiari effettivi di un regime di aiuti, colpiti in modo speciale dall'obbligo di restituzione, è sufficiente a contraddistinguere ciascuno di loro rispetto a qualsiasi altro soggetto.

³⁵⁵ Secondo i giudici UE, nel quadro di un regime di aiuti, un singolo aiuto potrebbe sottrarsi all'obbligo di restituzione, ad es. perché rientra nell'esenzione *de minimis*. In fase di esecuzione di una decisione di recupero, le autorità nazionali devono quantificare le somme da recuperare e possono anche valutare se, nel quadro del regime di aiuti, taluni sussidi non devono essere restituiti in quanto possono essere qualificati come aiuti esistenti, o perché rientrano in un regolamento di esenzione, o nell'esenzione *de minimis*. Il giudice nazionale, è competente a interpretare la nozione di aiuto, e a valutare eventuali singole fattispecie concrete, anche col soccorso della Corte di Giustizia in via pregiudiziale (sentenza 11 giugno 2009, ACEA / Commissione, causa T-297/02, punti 159-163).

³⁵⁶ Sentenza 5 maggio 2011, Causa C-305/2009, Commissione / Repubblica italiana, punto 43. I giudici europei hanno altresì precisato che il controllo svolto dal giudice nazionale sulla legittimità formale di un atto amministrativo diretto a recuperare un aiuto incompatibile è in linea col principio giuridico europeo della tutela giurisdizionale effettiva: tuttavia, il giudice nazionale deve altresì garantire la piena effettività della decisione che ordina il recupero dell'aiuto. L'annullamento di un atto nazionale di esecuzione di una decisione della Commissione che ordina il recupero di un aiuto incompatibile, annullamento tale da ostacolare l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione europea, è incompatibile con le esigenze espresse dall'art. 16, n. 3, del Regolamento n. 1589/2015. L'annullamento dell'atto nazionale di recupero può creare un ritardo nell'esecuzione della decisione, il che contrasta con l'esigenza superiore di esecuzione immediata ed effettiva della decisione di recupero (sentenza citata, punti 44-48).

³⁵⁷ I giudici comunitari hanno stabilito che gli ordini di recupero di aiuti incompatibili possono essere sospesi dai giudici nazionali solo se il ricorrente dimostra l'invalidità della decisione della Commissione. Il giudice nazionale (nel caso di specie il TAR Sardegna) non può sospendere gli atti amministrativi di recupero di aiuti incompatibili se non tiene conto dell'interesse dell'UE e se non indica le ragioni per le quali i giudici comunitari sarebbero indotti a dichiarare l'invalidità della decisione della Commissione che dichiara gli aiuti incompatibili e ne ordina il recupero. Gli Stati membri non possono avvalersi delle ordinanze dei giudici nazionali che dispongono provvedimenti provvisori per giustificare la mancata esecuzione della decisione di recupero (sentenza 29 marzo 2012, causa C-243/10, Commissione / Italia, punti 48 ss).

a livello comunitario. La procedura di recupero può anche portare alla liquidazione o al fallimento dell'impresa, ed è obbligo dello Stato insinuarsi al passivo (parr. 61-64). La decisione di recupero è applicata se la somma è rimborsata, ovvero se è versata in un conto bloccato qualora penda un contenzioso, o infine se l'impresa è posta in liquidazione. Se lo Stato non applica la decisione³⁵⁸, la Commissione lo può citare davanti alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 108(2)³⁵⁹. Se lo Stato non si conforma alla sentenza, la Commissione può produrre un parere motivato. Se lo Stato resta ancora inadempiente, la Commissione si può rivolgere alla Corte chiedendo l'irrogazione di una penale ex art 260 TFUE. La penale deve essere calcolata sulla base di tre criteri: la gravità della violazione, la sua durata, l'effetto deterrente. E' anche prevista una penale *una tantum* relativa alla continuazione della violazione intercorrente fra la prima sentenza ex art. 108 TFUE e la seconda ex art. 260 TFUE (parr. 72-74).³⁶⁰

³⁵⁸ Secondo i giudici UE, al fine di eseguire correttamente una decisione negativa di recupero della Commissione, lo Stato membro interessato deve comportarsi come un creditore privato. Deve quindi attivarsi tempestivamente, utilizzando ogni strumento giuridico disponibile, ivi inclusa l'esecuzione forzata sui beni del beneficiario, fino alla sua eventuale liquidazione-fallimento (sentenza 8 maggio 2003, Italia e SIM Multimedia / Commissione, causa C-328/99, punti 68-69).

³⁵⁹ Con sentenza 6 ottobre 2011, la Corte di Giustizia, su ricorso della Commissione, ha dichiarato l'inottemperanza dell'Italia alla decisione della Commissione del 25 novembre 1999 che le ordinava di recuperare gli aiuti di Stato illegali e incompatibili concessi ad imprese situate a Venezia e Chioggia (aiuti sotto forma di sgravi contributivi per il mantenimento dell'occupazione). Ad oltre sette anni dall'adozione di tale decisione, infatti, l'Italia aveva recuperato solo una modesta quota – circa l'1% - dell'importo totale in questione. La Commissione ha quindi adito nuovamente la Corte con ricorso ex art. 260 TFUE per inadempimento dell'Italia per il mancato recupero degli aiuti in questione in seguito alla sentenza 6 ottobre 2011. Vista la gravità della violazione del diritto UE per l'importanza delle norme in tema di aiuti e per il significativo ammontare delle somme non recuperate, vista la durata dell'infrazione, la capacità finanziaria dell'Italia e la sua condotta recidiva in tema di mancato recupero di aiuti incompatibili, la Corte ha condannato l'Italia a versare alla Commissione una somma forfetaria di 30 milioni e una somma di 12 milioni per ogni semestre di ritardo nel recupero degli aiuti in questione (sentenza 17 settembre 2015, causa C-367/2014, Commissione / Italia).

Con sentenza 7 luglio 2009, causa C-369/07, la Corte di Giustizia ha irrogato una sanzione giornaliera di euro 16.000 e una sanzione *una tantum* di euro 2 milioni contro la Grecia, posto che questo Stato non aveva adempiuto ad una decisione della Commissione di recupero di aiuti incompatibili versati alla compagnia aerea nazionale e non aveva adempiuto alla sentenza della Corte successivamente adita dalla Commissione, per l'applicazione della decisione stessa. La Corte ha appurato che gli aiuti effettivamente da recuperare ammontavano a circa 20 milioni di euro. La Corte ha precisato che l'irrogazione della doppia sanzione deve essere valutata di caso in caso a seconda della responsabilità di ciascun soggetto pubblico, tenendo conto della durata della violazione, e bilanciando gli interessi privati e pubblici in gioco.

³⁶⁰ Con sentenza 17 novembre 2011 in causa C-496/09 Commissione / Italia, i giudici comunitari hanno condannato l'Italia a versare una penale di 30 milioni di euro oltre ad una cifra pari alla moltiplicazione dell'importo base di 30 milioni per la percentuale degli aiuti non recuperati per ogni semestre di ritardo a far data dalla stessa sentenza del 2011. La questione riguardava l'incompatibilità di taluni aiuti in materia di contratti di formazione e lavoro, decretata con decisione della Commissione n. 2000/128. A marzo 2002, ex artt. 226 CE (ora 260 TFUE) e 88 CE (ora 108 TFUE), la Corte aveva già dichiarato l'Italia inadempiente rispetto agli obblighi di recupero contenuti nella decisione della Commissione.

Il principio del legittimo affidamento sulla regolarità di aiuti

Il legittimo affidamento circa la regolarità degli aiuti non può esistere se essi non sono stati regolarmente notificati³⁶¹. Un operatore diligente dev'essere in grado di assicurarsi che questa procedura sia stata rispettata³⁶².

In ordine al legittimo affidamento del beneficiario circa la compatibilità di un aiuto, la Corte di Giustizia ha affermato che esso si perfeziona solo dopo che è decorso il termine di impugnazione di due mesi dalla pubblicazione della decisione, senza che vi sia stato un ricorso³⁶³. Il riconoscimento del legittimo affidamento è quindi

La Corte ha ricordato che, esperito il ricorso contro la decisione della Commissione, il solo motivo difensivo che uno Stato membro può opporre al ricorso della Commissione è l'impossibilità assoluta di dare correttamente esecuzione alla decisione: né il timore di difficoltà interne anche insormontabili, né la necessità di verificare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata può giustificare il fatto che uno Stato non osservi gli obblighi su di esso incombenti ai sensi del diritto UE.

Spetta alla Corte fissare l'entità dell'ammenda da irrogare allo Stato inadempiente, in ragione della durata (ad es. 7 anni dalla data della sentenza che accerta l'inadempimento sono un lasso di tempo considerevole), della gravità dell'inadempimento (la violazione di norme sulla concorrenza è di per sé grave) e della capacità finanziaria dello Stato in questione.

Relativamente all'Italia, i giudici hanno precisato che il contesto giuridico e fattuale può costituire un indice del fatto che la prevenzione effettiva di future violazioni richiede una misura dissuasiva, tanto più che l'Italia è stata oggetto di numerose sentenze di inadempimento *ex art 108 TFUE*, per non aver recuperato immediatamente ed effettivamente aiuti versati in forza di regimi dichiarati illegali e incompatibili.

³⁶¹ Secondo i giudici comunitari, in presenza di aiuti non notificati, la circostanza che la Commissione abbia inizialmente deciso di non sollevare obiezioni, non giustifica il riconoscimento di un legittimo affidamento in capo all'impresa beneficiaria, nella misura in cui la decisione della Commissione è stata puntualmente impugnata e poi annullata dai giudici UE. Per quanto censurabile, l'errore commesso dalla Commissione non può cancellare il comportamento illegale dello Stato membro (sentenza 14 gennaio 1997, Spagna / Commissione, causa C-169/95, punti 48, 51-53).

Nella causa T 308/11, del 16 ottobre 2014, Eurallumina spa / Commissione, punto 60, i giudici UE hanno spiegato che è importante precisare che, tenuto conto del ruolo fondamentale svolto dall'obbligo di notificazione per consentire l'effettiva esecuzione del controllo degli aiuti di Stato da parte della Commissione, che riveste carattere imperativo, le imprese beneficiarie di un aiuto possono nutrire, in linea di principio, un legittimo affidamento sulla regolarità di detto aiuto solo se quest'ultimo è stato concesso nel rispetto della procedura prevista dall'articolo 108 TFUE. Un operatore economico diligente dev'essere normalmente in grado di assicurarsi che detta procedura sia stata osservata. In particolare, quando un aiuto è posto in esecuzione senza preventiva notifica alla Commissione, di modo che esso è illegittimo conformemente all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, il beneficiario dell'aiuto non può nutrire in nessun momento un legittimo affidamento sulla regolarità della concessione di quest'ultimo, a meno che non sussistano circostanze eccezionali.

³⁶² Nella decisione della Commissione 20 dicembre 2001, n. 2003/86/CE, punto 94, si legge: "*Nel caso di specie, Confebask, che ha allegato alle proprie osservazioni delle copie della corrispondenza scambiata fra la Commissione e le autorità spagnole, non può invocare la mancata conoscenza del carattere illegale delle misure in questione.*"

³⁶³ Sentenza CELF citata, 12 febbraio 2008, causa C-199/06, parr. 63-69. I giudici comunitari hanno spiegato che gli aiuti attuati posteriormente ad una decisione positiva della Commissione si presumono legali fino alla decisione di annullamento del giudice comunitario, con la quale è come se gli aiuti non fossero stati dichiarati compatibili dalla decisione annullata, sicché la loro attuazione dev'essere considerata illegittima. Peraltro, dopo l'annullamento di una decisione positiva della Commissione, il beneficiario può invocare circostanze eccezionali per fondare il proprio affidamento ed opporsi quindi alla loro ripetizione. Ma il beneficiario non ha alcuna certezza in ordine alla

relegato a circostanze eccezionali³⁶⁴ e spetta alle imprese beneficiarie dimostrare l'esistenza³⁶⁵.

Non necessariamente l'aiuto è recuperato sotto forma di restituzione di denaro³⁶⁶.

Lo Stato italiano si è riservato un diritto di rivalsa nei confronti degli enti pubblici

legittimità dell'aiuto fintantoché non solo la Commissione non abbia adottato una decisione favorevole, ma anche finché non sia scaduto il termine per il ricorso avverso tale decisione. Conseguentemente, l'obbligo *ex art.* 108, n. 3 TFUE di rimediare all'illegalità di un aiuto, ai fini del calcolo delle somme da versare da parte del beneficiario, e salvo circostanze eccezionali, si estende anche al periodo intercorso fra una decisione della Commissione che dichiara la compatibilità di tale aiuto e l'annullamento di tale decisione da parte del giudice comunitario.

In altra sentenza, è emerso che eventuali infondate rassicurazioni ai beneficiari provenienti dallo Stato membro, e sconosciute alla Commissione, non possono creare un legittimo affidamento in capo a questi e impedire il recupero degli aiuti. Ammettere tale possibilità equivarrebbe a privare gli articoli 87 [107] e 88 [108] CE [TFUE] di qualsiasi efficacia, premiando un comportamento illegittimo e negligente delle autorità nazionali (sentenza 14 gennaio 2004, *Fleuren Compost / Commissione*, causa T-109/01, punti 135-137, 143).

³⁶⁴ I giudici UE hanno sancito che l'esigenza fondamentale della certezza giuridica si oppone alla possibilità per la Commissione di ritardare molto lungamente l'esercizio dei suoi poteri. In questo senso, il ritardo eccessivo di una decisione negativa di recupero di un aiuto illegale e incompatibile, può fondare, in circostanze eccezionali, in capo ai beneficiari, un legittimo affidamento tale da impedire alla Commissione di imporre l'ordine di recupero. Nei casi di aiuti illegali, cioè non notificati, il grave ritardo è però imputabile alla Commissione soltanto a partire dal momento in cui l'istituzione UE è venuta a conoscenza dell'esistenza di aiuti incompatibili col mercato interno (sentenza 29 aprile 2004, *Italia / Commissione*, causa C-298/00 P, punti 89-91).

In un'altra causa, i giudici UE hanno precisato che un ritardo nella decisione di 26 mesi dopo la notifica, a fronte di un aiuto che non richiedeva ricerche approfondite essendo complementare e collegato ad altro aiuto già notificato e autorizzato, poteva fondare un legittimo affidamento in capo al beneficiario tanto da impedire alla Commissione di imporre la restituzione (sentenza 24 novembre 1987, *RSV / Commissione*, causa 223/85, Racc. pag. 04617).

Nella sentenza 12 settembre 2007, causa T-348/03, *Koninklijke Friesland Foods NV / Commissione*, il Tribunale di primo grado ha riconosciuto il legittimo affidamento di una società olandese a beneficiare di un regime di aiuti fiscali dichiarati incompatibili dalla Commissione, ma per la cessazione dei quali l'istituzione aveva previsto un periodo transitorio. In particolare i giudici hanno decretato che, esistendo un simile regime in Belgio già autorizzato dalla Commissione, l'impresa in questione poteva ragionevolmente confidare che avrebbe potuto beneficiare degli aiuti in questione, quantomeno per un periodo transitorio che la decisione negativa della Commissione concedeva viceversa alle sole imprese aventi presentato domanda prima dell'apertura della procedura di indagine formale. Il fatto che la domanda della società ricorrente non fosse stata già valutata dall'amministrazione olandese prima dell'apertura della procedura di indagine formale non è stato giudicato un criterio valido dai giudici, i quali hanno ritenuto che su questo punto la decisione della Commissione ledeva il principio di parità di trattamento con le imprese le cui domande erano già state accolte al momento dell'inizio della procedura di indagine formale.

³⁶⁵ Secondo i giudici UE, non spetta allo Stato membro ma all'impresa beneficiaria dell'aiuto il compito di invocare l'esistenza di circostanze eccezionali giustificanti il suo legittimo affidamento in opposizione ad un ordine di recupero, e questo sia in fase amministrativa nazionale sia in fase giudiziale davanti al giudice nazionale (sentenza 27 gennaio 1998, *Ladbroke Racing / Commissione*, causa T-67/94, punti 179, 183-184).

³⁶⁶ Secondo i giudici UE, se lo Stato membro decide di recuperare un aiuto illegale con un mezzo diverso dal pagamento di denaro, deve fornire alla Commissione tutte le informazioni per consentirle di accertare l'idoneità dello strumento di recupero scelto. Pertanto lo Stato membro deve garantire che lo strumento alternativo scelto è sufficientemente trasparente in modo da consentire alla Commissione di verificare che è in grado di eliminare la distorsione di concorrenza provocata dall'aiuto incompatibile (sentenza 7 luglio 2009, *Commissione / Grecia*, causa C-369/07, punti 79-81).

responsabili.³⁶⁷

La procedura di esame semplificata per certi tipi di aiuti

Con la Comunicazione relativa a una procedura di esame semplificata per determinati tipi di aiuti di Stato³⁶⁸ (**ALL. 34**), la Commissione ha voluto accelerare la procedura di autorizzazione di aiuti che non richiedono l'esercizio dei suoi poteri discrezionali. La Comunicazione quindi prevede una decisione in forma abbreviata verso talune misure di aiuti, entro 20 giorni lavorativi dalla data di notifica.

La notifica semplificata si applica soltanto per misure notificate dopo il 1 settembre 2009. Non si applica al settore della pesca e dell'acquacoltura, né alla produzione primaria di prodotti agricoli né alla trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli.

La procedura semplificata non si applica nel caso di riserve contenute nelle osservazioni che terzi interessati possono formulare in seguito alla pubblicazione della misura sul sito internet della Commissione.

In vista dell'applicazione di una procedura semplificata, la Commissione richiede che l'autorità notificante proceda prima con la prenotifica, preferibilmente con contatti via posta elettronica o in videoconferenza, secondariamente con riunioni.

³⁶⁷ L. 24 dicembre 2012, n. 234 citata, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, pubblicata nella GU 4 gennaio 2013, n. 3, art. 43: "*Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazione del diritto dell'Unione europea.*

1. Al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione di cui agli articoli 258 e seguenti del TFUE o per porre termine alle stesse, le regioni, le province autonome, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati adottano ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi degli Stati nazionali derivanti dalla normativa sull'Unione europea. Essi sono in ogni caso tenuti a dare pronta esecuzione agli obblighi derivanti dalle sentenze rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 260, par. 1, TFUE.

2. Lo Stato esercita nei confronti dei soggetti di cui al comma 1, che si rendano responsabili della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea o che non diano tempestiva esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, i poteri sostitutivi necessari, secondo i principi e le procedure stabiliti dall'art. 8 della l. 5 giugno 2003, n. 131, e dall'art. 41 della presente legge.

3. Lo Stato ha diritto di rivalersi nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 indicati dalla Commissione europea nelle regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli altri fondi aventi finalità strutturali.

4. Lo Stato ha diritto di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi di cui al comma 1 degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 260, par. 2 e 3, TFUE.
(...)"

³⁶⁸ GUUE C 136 del 16.6.2009.

Entro 5 giorni dalla fine della prenotifica, la Commissione comunica all'autorità notificante se la misura può essere notificata con la procedura semplificata oppure no; quindi la Commissione non formulerà ulteriori richieste di informazioni in fase di notifica, essendosi esaurite le richieste in fase di prenotifica. Entro 2 mesi dalla comunicazione della Commissione che autorizza la procedura semplificata, l'autorità nazionale deve notificare. Non vi sono moduli ad hoc per la notifica semplificata, quindi si usano i moduli standard.

La Commissione pubblica una sintesi della misura nel proprio sito internet, e i terzi eventuali interessati hanno 10 giorni lavorativi di tempo per presentare osservazioni e riserve: in tal caso necessariamente la procedura semplificata si trasforma in procedura normale. Alle notifiche semplificate seguono, entro 20 giorni dalla data di notifica, decisioni abbreviate, d'insussistenza di aiuto ovvero di assenza di obiezioni. La decisione abbreviata è pubblicata in Gazzetta Ufficiale e nel sito Internet della Commissione.

Trattasi segnatamente delle seguenti categorie di aiuti:

a) CATEGORIA 1: misure di aiuto che rientrano nelle sezioni "Valutazione standard degli orientamenti e delle discipline in vigore".

La procedura semplificata è autorizzata solo in seguito alla pre-notifica, con particolare riferimento al soddisfacimento delle condizioni relative al tipo di beneficiari, ai costi ammissibili, all'intensità di aiuto e maggiorazioni, al massimale di notificazione individuale o importo massimo di aiuto, al tipo di strumento o aiuto utilizzato, al cumulo, all'effetto d'incentivazione, alla trasparenza, all'esclusione di beneficiari che siano destinatari di un ordine di recupero pendente.

La procedura semplificata si applica agli aiuti al capitale di rischio di cui alla sez. 4 dei relativi Orientamenti, agli aiuti di cui alla sez. 3 degli Orientamenti sugli aiuti all'ambiente, agli aiuti di cui a talune sezioni della disciplina sugli aiuti alla RSI³⁶⁹, agli aiuti regionali ad hoc inferiori alla soglia prevista per la notifica di cui al punto 64 degli Orientamenti sugli aiuti regionali, agli aiuti al salvataggio nel settore manifatturiero e dei servizi nel quadro delle condizioni poste dalle sezioni 3.1.1 e 3.1.2 degli Orientamenti al salvataggio e alla ristrutturazione, agli aiuti al salvataggio e alla ristrutturazione di piccole imprese che soddisfino le condizioni di cui alla sez. 4 degli Orientamenti al salvataggio e alla ristrutturazione, agli aiuti ad hoc alla

³⁶⁹ In particolare aiuti a nuove imprese innovatrici di cui alla sez. 5.4 il cui carattere innovativo sia determinato ai sensi del punto 5.4, b) i); aiuti ai poli d'innovazione di cui alle sez. 5.8 e 7.1; aiuti per l'innovazione dei processi nei servizi di cui alla sez. 5.5.

ristrutturazione di PMI purché soddisfino le condizioni di cui alla sez. 3 dei citati Orientamenti, aiuti sotto forma di crediti all'esportazione nel settore della costruzione navale di cui alla sez. 3.3.4 della disciplina aiuti alla costruzione navale, aiuti al settore audiovisivo di cui alla sez. 2.3 della comunicazione sul cinema. L'elenco di cui sopra è indicativo e la Commissione lo potrà aggiornare periodicamente.

b) CATEGORIA 2: misure corrispondenti alla prassi decisionale consolidata della Commissione. Le misure in questione devono essere analoghe a misure già autorizzate dalla Commissione, in almeno tre casi negli ultimi 10 anni dalla data di prenotifica. Analogamente alla Categoria 1 qui sopra descritta, la procedura semplificata è autorizzata solo in seguito alla pre-notifica, con particolare riferimento al soddisfacimento delle condizioni relative agli obiettivi della misura, al tipo di beneficiari, ai costi ammissibili, all'intensità di aiuto e maggiorazioni, al massimale di notificazione individuale, al cumulo, all'effetto d'incentivazione, alla trasparenza, all'esclusione di beneficiari che siano destinatari di un ordine di recupero pendente.

Le aree e i tipi di misure in questione devono riguardare: la conservazione del patrimonio culturale nazionale (siti storici e monumenti nazionali antichi); attività teatrali, danza e musica; promozione di lingue minoritarie; l'editoria; la connessione a banda larga in zone rurali; garanzie per il finanziamento della costruzione navale; lo sviluppo d'infrastrutture locali che non hanno incidenza sugli scambi intracomunitari (ad esempio realizzazione di una sala congressi, ricostruzione di una nave antica);³⁷⁰ la proroga e/o la modifica di regimi di aiuti esistenti non rientranti già nell'ambito della procedura semplificata di cui al Reg. n. 794/04; le misure che rientrerebbero nel Regolamento generale di esenzione (GBER) ma che ne sono escluse soltanto perché sono aiuti ad hoc e che, pur essendo poco trasparenti, hanno un equivalente sovvenzione lordo calcolato con un metodo già approvato dalla Commissione in almeno 3 decisioni a partire dal 2007 incluso.

c) CATEGORIA 3: proroga o estensione di regimi di aiuti esistenti, ex art. 4 del Reg. n. 794/04. Godono della procedura di notifica semplificata le modifiche di regimi che prevedano a) aumenti superiori al 20% della dotazione del regime, b) proroga al massimo di 6 anni di un regime di aiuto esistente autorizzato, con o senza aumento

³⁷⁰ In ordine alla non incidenza sugli scambi nel mercato comune, l'autorità notificante deve dimostrare che l'aiuto non attira capitali nell'area geografica in questione rendendola più competitiva, che i beni/servizi prodotti dal beneficiario sono destinati al mercato locale, che è marginale l'incidenza sui consumatori degli Stati membri limitrofi, che il beneficiario ha una quota di mercato minima e che non appartiene ad un gruppo più ampio di imprese.

della dotazione, c) inasprimento delle condizioni per la concessione dell'aiuto, come la riduzione dell'intensità dell'aiuto o la riduzione delle spese ammissibili.

Con la procedura semplificata è normale che si passi per la fase di prenotifica, a meno che la Commissione non inviti l'autorità notificante a procedere direttamente con la notifica.

Controlli

Relativamente alle basi giuridiche per l'effettuazione dell'attività di controllo, si rileva che, a livello comunitario, i controlli sugli aiuti di Stato erogati sono disciplinati dal Regolamento del Consiglio Europeo n. 1589/2015 (che ha sostituito il reg. 659/99, consolidando vari testi), articolo 27 punti 2, 3, 4, 5:

"2.... gli agenti autorizzati dalla Commissione dispongono dei seguenti poteri:

- a) accedere a tutti i locali e terreni dell'impresa interessata;*
- b) chiedere spiegazioni orali sul posto;*
- c) controllare i registri e gli altri documenti aziendali, nonché eseguire o richiedere copie degli stessi.*

Se necessario, la Commissione può farsi assistere da esperti indipendenti.

3. La Commissione informa per iscritto e con sufficiente anticipo lo Stato membro interessato dell'ispezione in loco e comunica l'identità degli agenti e degli esperti incaricati di effettuarla. Qualora lo Stato membro faccia valere obiezioni debitamente giustificate in merito alla scelta degli esperti operata dalla Commissione, la nomina degli esperti stessi avviene di comune accordo con lo Stato membro. Detti agenti ed esperti, incaricati dei controlli in loco, presentano un'autorizzazione scritta in cui sono specificati l'oggetto e lo scopo dell'ispezione.

4. Agenti autorizzati dallo Stato membro nel quale deve essere effettuata l'ispezione possono assistervi.

5. La Commissione fornisce allo Stato membro una copia delle relazioni prodotte a seguito dell'ispezione."

Sul piano del diritto interno, va invece evidenziato il decreto legislativo n. 123 del 31 marzo 1998, il cui art. 8 prevede la necessità di istituire un corpo di ispettori che abbiano libero accesso alle imprese da controllare, demandando la disciplina di dettaglio sulle concrete modalità di svolgimento delle ispezioni ad un successivo provvedimento di attuazione. Sebbene tale decreto risulti vincolante per il solo Ministero dello Sviluppo Economico (in tal senso vedi anche TAR Lazio, sentenza n.

2519/2004), si segnala in ogni caso il suo art. 1, comma 3, in base al quale: "*I principi del presente decreto costituiscono principi generali dell'ordinamento dello Stato. Le regioni a statuto ordinario ne assicurano il rispetto nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.*" Recependo tali principi attraverso l'art. 11 della LRV n. 5/2000 (successivamente integrato e modificato, ma tuttora vigente nella parte che qui interessa), la Giunta della Regione Veneto ne ha quindi approvato le disposizioni applicative con delibera n. 2591/2000 relativa alle "*Direttive sull'organizzazione dei controlli e delle ispezioni ...*". Dalla lettura delle sopra menzionate norme regionali, emerge però una loro applicazione circoscritta a controlli e ispezioni sugli interventi di sostegno alle imprese, svolti (i) con risorse finanziarie della Regione del Veneto, direttamente o tramite Soggetti gestori terzi a ciò delegati, (ii) con risorse dello Stato o di altri Organismi o Enti pubblici nazionali o Internazionali per il cui utilizzo la Regione è responsabile, (iii) con risorse di Enti non appartenenti alla Regione ma sui quali la Regione esercita forme di partecipazione e/o di controllo³⁷¹. Sono esclusi, invece, gli interventi finanziati dall'Unione Europea.

³⁷¹ La delibera si occupa dei controlli che il c.d. "Soggetto controllore" (struttura amministrativa regionale così come definita dalla L.R. 1/1997), è competente ad esercitare sull'operato del c.d. "Soggetto gestore" (per "Soggetto gestore" si intende la Struttura amministrativa regionale o l'Ente/Società cui compete, a seguito di delega o conferimento di incarico, l'istruttoria o l'erogazione di interventi a favore delle imprese; ad esempio Veneto Sviluppo s.p.a., Veneto Innovazione s.p.a., le Camere di Commercio ...), e per i quali appronta una procedura piuttosto macchinosa e adatta al controllo di finanziamenti molto ingenti. Le imprese beneficiarie dell'aiuto sono definite "**Soggetti interessati**".

Tuttavia si consente ai "**Soggetti gestori**" di svolgere controlli autonomi. In questo modo le Camere di commercio, nella loro veste di soggetti gestori, sono legittimate ad eseguire tutti i controlli necessari a garantire la corretta conclusione del procedimento di concessione (DGR 2591/01, all. A, punto C, ultimo paragrafo). Inoltre, la delibera stabilisce che lo schema da essa proposto, opportunamente adeguato al caso concreto, deve essere usato come modello di riferimento per i controlli svolti direttamente dal "**Soggetto gestore**": "*In altri casi di erogazione di incentivi alle imprese, le presenti disposizioni debbono rappresentare, comunque, modello di riferimento per tutti quei soggetti esterni alla Regione del Veneto sui quali l'Ente regionale è chiamato ad esercitare forme di controllo, sorveglianza o partecipazione*".

Chi esercita il controllo ha libero accesso alla sede e agli impianti dell'impresa interessata (paragrafo F), è tenuto al rispetto delle norme sul trattamento dei dati e non può instaurare rapporti con il soggetto controllato passibili di configurare la fattispecie di conflitto d'interesse.

Analogamente, dal paragrafo D si ricava che:

- 1) Il campione statistico deve essere selezionato in base a principi di trasparenza e imparzialità, e deve riguardare una porzione significativa dei beneficiari, scelta tenendo conto del diverso livello di rischio (inteso come probabilità che si verifichino irregolarità nell'attuazione dei finanziamenti);
- 2) Il controllo deve dare i seguenti riscontri: i) il rispetto degli obblighi previsti dal provvedimento di concessione, ii) la veridicità delle dichiarazioni e informazioni prodotte dal soggetto beneficiario attraverso autocertificazioni e/o dichiarazioni sostitutive, iii) la rispondenza tra risultanze contabili presso l'azienda destinataria dei fondi e l'ente erogante, iv) la conformità di quanto realizzato rispetto a quanto proposto per beneficiare del contributo.

Qualora dai controlli risultassero delle irregolarità, l'organo delegato dalla Regione ad effettuare i controlli deve darne avviso al "**Soggetto gestore**" al quale spetta l'onere di procedere ai riscontri definitivi e di prendere gli opportuni provvedimenti, in conformità a disposizioni comunitarie, nazionali e regionali.

La norma di chiusura, che potrebbe risultare utile, prevede che "*Allo scopo di rendere omogenea*

In sintesi, in assenza di una disciplina *ad hoc* per le Camere di Commercio, i controlli potranno prendere come riferimento normativo quanto stabilito nei seguenti atti:

- Regolamento CE n. 1589/2015;
- D.G.R. 2591 del 4 agosto 2000;
- Art. 8 D. Lgs. 123/1998;
- I regolamenti comunitari che si occupano di controlli dei fondi strutturali.

Alla luce di quanto sopra esposto, sembra mancare una normativa di dettaglio che disciplini i controlli sugli aiuti finanziati con fondi camerale, posto che la specifica natura delle Camere di Commercio non consente di considerare tali enti controllati o partecipati dalla Regione.

Per tale ragione, a fronte di uno scenario normativo troppo articolato, da esaminare per analogia, sembra opportuna l'adozione, da parte delle Camere di Commercio, di un proprio regolamento che disciplini lo svolgimento dei controlli, con la precisazione che tale regolamento deve tenere conto, in forma semplificata, delle norme regionali, nazionali e comunitarie sopra richiamate.

Notifiche – aspetti pratici

Il Regolamento CE n. 794/2004 (GUUE L 140 del 30.04.04) e successive modifiche, reca disposizioni di esecuzione del Regolamento (CE) 659/99 (ora Reg. 1589/2015) del Consiglio. Il Reg. 794/04 in sintesi:

- A) semplifica gli oneri di redazione delle notifiche e delle relazioni annuali,
- B) chiarisce il computo dei termini temporali rilevanti,
- C) chiarisce il calcolo del tasso d'interesse applicabile nel recupero di aiuti incompatibili.

Il Regolamento contiene un modulo semplificato che dovrà servire sostanzialmente per tutte le future notifiche di aiuti. Esso contiene altresì dei moduli supplementari, che andranno utilizzati (in aggiunta al primo) a seconda della tipologia di aiuti (ad es. in materia di agricoltura, pesca, imprese in crisi etc).

l'attività di controllo sugli interventi di sostegno pubblico alle imprese svolta dalla Regione Veneto o da Soggetti terzi all'uopo delegati o incaricati, costituiscono prassi e modello di riferimento per l'esercizio di quanto disciplinato dalla presente deliberazione le metodologie e le procedure adottate in applicazione del Regolamento CE 2064/97" (il Reg. CE 2064/97 non è più in vigore ma è stato sostituito quasi integralmente dal Reg. 438/01 del 2 marzo 2001 che a sua volta è stato abrogato dal Reg. 1828/2006 dell'8 dicembre 2008).

Le notifiche vanno effettuate solo in via elettronica³⁷². Le notifiche vanno spedite tramite la Rappresentanza Permanente. E' predisposto un modulo semplificato per la notifica di talune modifiche di aiuti esistenti (ad es., aumenti del 20% della dotazione di un regime autorizzato – non è precisato se l'aumento è annuale, per cui va considerato in termini assoluti, o ad es. la proroga di un regime già autorizzato al massimo per 6 anni – art. 4).

Ai sensi dell'art. 45 l. 234/2012, le amministrazioni che notificano alla Commissione europea progetti volti a istituire o a modificare aiuti di Stato, contestualmente alla notifica devono trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee una scheda sintetica della misura notificata.

Qualora la Commissione richieda all'amministrazione informazioni in merito a presunti aiuti di Stato non notificati, tali informazioni dovranno essere fornite per il tramite della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee.

Relazioni annuali

Il Regolamento CE n. 794/2004 contiene un modulo standard per le relazioni annuali su tutti i regimi di aiuti esistenti. Esiste un modulo specifico sia per le relazioni relative ad aiuti al settore agricolo, sia per quelle relative al settore della pesca (i moduli aggiornati si trovano al seguente link http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/forms.html).

³⁷² Per velocizzare la procedura di notifica, è stata predisposta la c.d. "Piattaforma SANI" (State Aid Notification Interactive): per accedervi è necessario richiedere al Ministero dello Sviluppo Economico una password e una login per attivare il proprio "profilo per sistema SANI". Su GUUE C 237 del 27 settembre 2005, sono state pubblicate le modalità di trasmissione elettronica delle notifiche degli aiuti di Stato. In particolare, a partire dal 1 gennaio 2006 sono obbligatori i moduli di notifica elettronici. I moduli di notifica di cui all'allegato I, parti I e II, del Reg. 794/04, sono messi a disposizione nel sito della Commissione europea – DG Concorrenza. Gli Stati membri devono nominare un amministratore locale, una persona autorizzata a convalidare le notifiche, e un sostituto. La corrispondenza successiva tra Stati membri e Commissione in merito alla stessa notifica è inviata per via elettronica con sistema criptato. Al momento della convalida del modulo di notifica e della relativa scheda di informazioni supplementari (SIS), il sistema trasmette la notifica al Segretariato Generale. Una ricevuta di ritorno è successivamente inviata allo Stato membro notificante, nella quale è specificato il termine entro il quale la Commissione intende procedere ad una valutazione preliminare del caso e la DG alla quale il sistema ha attribuito il caso stesso. Nell'ipotesi di procedure semplificate, la Commissione si sforza di procedere ad una valutazione preliminare dell'aiuto entro un mese. In tutti gli altri casi il termine è di due mesi.

Le notifiche preliminari non vanno presentate mediante il sistema web, ma vanno inviate per posta elettronica. Una volta completati i contatti informali, gli Stati membri saranno invitati a presentare la notifica formale mediante l'applicazione web (**ALL. 35**).

Le relazioni annuali devono essere trasmesse alla Commissione in via elettronica entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello cui si riferiscono (art. 6). In particolare, per semplificare, la Commissione invia agli Stati membri entro l'1 marzo di ogni anno una tabella preformattata contenente informazioni dettagliate su tutti i regimi di aiuti e gli aiuti individuali esistenti. Gli Stati membri rinviando alla Commissione la tabella in formato elettronico entro il 30 giugno di ogni anno. La maggior parte delle informazioni presenti nella tabella preformattata sarà stata inserita precedentemente dalla Commissione sulla base dei dati forniti al momento dell'autorizzazione dell'aiuto. Gli Stati membri dovranno verificare ed eventualmente modificare i dettagli di ciascun regime o aiuto individuale e aggiungere la spesa dell'anno rilevante. Gli Stati membri inoltre dovranno indicare quali regimi sono giunti a conclusione o per quali regimi sono stati interrotti i pagamenti o ancora precisare se un regime è cofinanziato o no da fondi comunitari.

Termini

In materia di termini, rileva la ricezione della notificazione o della comunicazione elettronica da parte della Commissione. Rimane sempre valido quello della pubblicazione su GUUE in ordine alle eventuali osservazioni di terzi interessati a un procedimento d'indagine formale (art. 8).

Tassi di interesse

In generale, il tasso d'interesse che i destinatari di decisioni di recupero di aiuti incompatibili devono versare è reso noto sia con pubblicazione su GUUE sia su Internet. Esso è calcolato sulla media dei tassi swap interbancari a cinque anni per i mesi di settembre, ottobre e novembre dell'anno precedente, maggiorata di 75 punti base.

Il tasso è fissato per ciascuno Stato membro separatamente o per due o più Stati membri insieme (art. 9-10).

Il tasso da applicare è quello della data in cui l'aiuto incompatibile è stato messo a disposizione del beneficiario per la prima volta.

Il tasso è applicato secondo il regime dell'interesse composto (art. 11)³⁷³.

³⁷³ Per i giudici UE la fissazione del tasso d'interesse in fase di recupero dev'essere effettuata in "stretta cooperazione" con lo Stato membro interessato. Nella determinazione del tasso, la Commissione mantiene una certa discrezionalità. Il tasso è composto fino alla data di recupero

AIUTI DI STATO NELL'AMBITO DEI FONDI STRUTTURALI 2014-2020

Con l'allargamento dell'Unione europea sono aumentate le disparità economiche, sociali e territoriali a livello sia regionale che nazionale. Per ridurre il divario tra i diversi livelli di sviluppo delle varie regioni e rafforzare la coesione economica e sociale all'interno della Comunità, il Trattato prevede la possibilità di azioni sostenute attraverso i Fondi strutturali.

La disciplina sui Fondi strutturali per il periodo 2014-2020 è contenuta nel Regolamento (CE) n. 1303/2013³⁷⁴. Tale regolamento stabilisce le norme comuni applicabili ai fondi strutturali e d'investimento europei e indica i criteri da soddisfare, le risorse finanziarie disponibili e i criteri per la loro ripartizione. In particolare, nel rapporto fra aiuti di Stato e fondi strutturali il principio cardine prevede che le operazioni oggetto di un finanziamento nell'ambito dei Fondi strutturali devono necessariamente essere conformi alle disposizioni in materia di concorrenza e di aiuti.³⁷⁵ Più precisamente, l'art. 4 del regolamento stabilisce che i

effettivo. Gli interessi maturati in un anno producono a loro volta interessi negli anni seguenti (sentenza 1 luglio 2009, ISD / Commissione, causa T-273/06, punti 164-165 e sentenza 3 settembre 2015, causa C-89/14, A2A / Agenzia Entrate italiana).

³⁷⁴ *Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio*, pubblicato in GUUE L 347 del 20 dicembre 2013 e integrato dal *Regolamento delegato (UE) n. 2015/1076 della Commissione del 28 aprile 2015 recante norme aggiuntive riguardanti la sostituzione di un beneficiario e le relative responsabilità e le disposizioni di minima da inserire negli accordi di partenariato pubblico privato finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei, in conformità al Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio*, pubblicato in GUUE L 175 del 04 luglio 2015.

³⁷⁵ Si tratta di uno dei vari casi di salvaguardia del principio di coerenza delle diverse norme del trattato. Tale obbligo della Commissione di rispettare la coerenza tra le disposizioni del Trattato relative agli aiuti di Stato e altre disposizioni del Trattato rileva in particolare nel caso in cui tali altre disposizioni perseguono altresì lo scopo di una concorrenza non falsata nel mercato interno. Ne risulta, in particolare, che adottando una decisione sulla compatibilità di un aiuto con il mercato interno, la Commissione non può ignorare il pericolo di un pregiudizio alla concorrenza nel mercato interno causato da singoli operatori economici. Per analogia, si deve considerare che, adottando una decisione sulla compatibilità di un aiuto di Stato, la Commissione deve tenere conto delle conseguenze di una concentrazione che essa sta valutando nell'ambito di un altro procedimento, laddove le condizioni di tale concentrazione sono tali da influenzare la valutazione del pregiudizio alla concorrenza che può essere arrecato dall'aiuto di cui trattasi. Se del caso, la Commissione potrebbe allora essere tenuta a presentare una richiesta allo Stato membro interessato, al fine di inserire le informazioni di cui trattasi nel procedimento in materia di aiuti di Stato (sentenza 1 marzo 2016, causa T-79/2014, Secop GmbH/Commissione, punto 86).

Fondi intervengono a complemento delle azioni nazionali, regionali e locali, per realizzare la strategia dell'Unione tenendo conto delle priorità dell'Unione (fra le quali, quelle relative alla politica sugli aiuti). L'art. 6 chiarisce che le operazioni sostenute dai Fondi sono conformi al diritto applicabile dell'Unione incluse quindi le norme in materia di aiuti di Stato. Sulla stessa linea, l'art. 37 prevede che i Fondi possono intervenire per sostenere strumenti finanziari nell'ambito di uno o più programmi e le autorità di gestione che attuano tali strumenti devono conformarsi al diritto applicabile, in particolare a quello in materia di aiuti di Stato.

Le norme in tema di aiuti possono applicarsi, ad esempio, alle misure relative alle risorse umane, in quanto alcuni tipi d'interventi per l'occupazione e per la formazione costituiscono aiuti (ma si veda sopra il Regolamento Generale di Esenzione per Categoria). Sul punto, l'Allegato VII, punto 17, prevede specificamente che i fondi strutturali forniscono *“una serie di dotazioni finanziarie per far fronte alle conseguenze che la crisi economica in Stati membri all'interno della zona euro ha sul loro livello di prosperità e al fine di stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro in detti Stati membri”*. Azioni con tali scopi dovranno senz'altro rispettare la disciplina in materia di aiuti.

Un secondo esempio è dato dalle misure relative alle infrastrutture: nella maggior parte dei casi la costruzione d'infrastrutture da parte del settore pubblico rappresenta una misura generale che fuoriesce dal campo di applicazione delle norme in tema di aiuti, a condizione che l'accesso alle infrastrutture sia garantito a tutti i potenziali utenti in condizioni di parità. Tuttavia, qualora lo Stato finanzia la costruzione d'infrastrutture in collaborazione col settore privato, il progetto può richiedere una valutazione ai sensi delle norme sugli aiuti. Affinché vi sia compatibilità con le norme in materia di aiuti, l'affidamento d'incarichi di progettazione, costruzione e gestione delle suddette infrastrutture a professionisti o a ditte estranee all'Ente finanziato deve avvenire tramite bandi pubblici caratterizzati da una procedura che, in primo luogo, sia non discriminatoria e aperta a tutti i concorrenti effettivi e potenziali, e che, in secondo luogo, garantisca che l'aiuto pubblico corrisponda al minimo necessario per realizzare il progetto in questione.

Anche nelle successive fasi del processo di programmazione, la Commissione valuta i programmi presentati dagli Stati membri in funzione della loro conformità con le

norme – *inter alia* - in tema di aiuti. I responsabili dei programmi devono considerare che la Commissione può procedere a rettifiche finanziarie sopprimendo in tutto o in parte il contributo dell'Unione a un programma (e procedendo al relativo recupero) al fine di escludere le spese che non diano garanzia di conformità con le norme in tema di aiuti (art. 85).

Relativamente al settore agricolo e al cofinanziamento nazionale delle misure di sviluppo rurale, il Regolamento (UE) n. 1305/2013, art. 81, stabilisce che “... *gli articoli 107, 108 e 109 TFUE non si applicano ai pagamenti erogati dagli Stati membri in forza e in conformità del presente regolamento, né ai finanziamenti nazionali integrativi di cui all'art. 82, che rientrano nel campo di applicazione dell'art. 42 TFUE.*” Il successivo art. 82 precisa che “*i pagamenti erogati dagli Stati membri a titolo di finanziamento nazionale integrativo del sostegno dell'Unione a favore dello sviluppo rurale in qualsiasi momento durante il periodo di programmazione, per interventi che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 42 TFUE sono inseriti dagli Stati membri nel programma di sviluppo rurale ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera j) e, se sono conformi ai criteri previsti dal presente regolamento, sono approvati dalla Commissione*”. Pertanto, i cofinanziamenti regionali allo sviluppo rurale finanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), e rientranti nel c.d. POR, non devono essere notificati alla Commissione³⁷⁶.

LA SEGNALAZIONE DEGLI AIUTI AL REGISTRO NAZIONALE

Gli obblighi di trasparenza dei flussi finanziari nel settore degli aiuti di Stato sono stringenti (almeno in teoria). Con un documento politico generico, nel 2016 l'Italia si è impegnata verso la Commissione a migliorare il proprio sistema di controlli ex ante e di interventi ex post, cercando di creare altresì un sistema nazionale di coordinamento e consultazione³⁷⁷.

³⁷⁶ Nella decisione su aiuto n. N 601/2007, in tema di contributi a sostegno dei fondi di garanzia in Umbria, punto 16, la Commissione ha precisato che “*dato che il regime notificato riguarda attività che rientrano nell'ambito dell'articolo 36 del trattato (produzione di prodotti agricoli; trasformazione in prodotti dell'allegato I del trattato e commercio di tali prodotti) e che le risorse regionali utilizzate per il finanziamento costituiscono il contributo finanziario della Regione al cofinanziamento di misure di sviluppo rurale ai sensi dell'art. 88, par. 1, del regolamento (CE) n. 1698/2005 (ora Regolamento (UE) n. 1305/2013) del Consiglio, la Commissione può concludere, per quest'unica ragione, che le disposizioni dell'articolo 87 (107 TFUE) del trattato non si applicano al caso di specie.*”

³⁷⁷ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/common_understanding_italy.pdf.

Con comunicazione del 2014,³⁷⁸ la Commissione ha imposto agli Stati membri nuovi obblighi di trasparenza relativamente ad aiuti di Stato, nel quadro della SAM (modernizzazione). Gli Stati membri avevano l'obbligo di creare una banca dati entro il 2016, ovvero banche dati anche regionali, accessibili via web, coi nominativi di tutte le imprese che avessero ricevuto singoli aiuti superiori ai 500.000 euro, il luogo in cui hanno sede, l'attività svolta, la natura di PMI o di grande impresa dei beneficiari. Nel sito web devono altresì comparire il tipo di aiuto, la base legale, la data di concessione.

Il soddisfacimento dei requisiti di trasparenza è condizione di validità dell'aiuto in questione. I dati sui nuovi aiuti devono essere caricati entro sei mesi dalla concessione.

L'art. 6, punto 2, regolamento CE n. 1407/2013 contempla la possibilità per gli Stati membri di istituire un registro centrale degli aiuti *de minimis*.

Con **DPR 7 aprile 2000 n. 118** sono stati istituiti gli albi dei beneficiari di provvidenze di natura economica. L'art. 1 prevede che *“le amministrazioni dello Stato, le regioni, comprese le regioni a statuto speciale, e le province autonome di Trento e Bolzano, gli enti locali e gli altri enti pubblici, sono tenuti a istituire l'albo dei soggetti, ivi comprese le persone fisiche, cui sono stati erogati in ogni esercizio finanziario contributi, sovvenzioni, crediti, sussidi e benefici di natura economica a carico dei rispettivi bilanci e devono provvedere ad aggiornarlo annualmente.”*

L'articolo 14, comma 2, della **legge 5 marzo 2001, n. 57**, aveva introdotto l'esigenza della gestione *“delle informazioni relative agli aiuti pubblici”* finalizzate alla *“verifica del rispetto del divieto di cumulo delle agevolazioni di cui alla normativa nazionale e comunitaria”*.

Il successivo **DM 18 ottobre 2002**³⁷⁹ aveva precisato le modalità di trasmissione delle informazioni relative agli aiuti pubblici concessi alle imprese, ai fini della verifica del rispetto del divieto di cumulo, creando una prima Banca Dati Anagrafica, finalizzata al monitoraggio del cumulo delle agevolazioni.

³⁷⁸ Comunicazione n. (2014)3349/2.

³⁷⁹ Abrogato dal decreto MISE 22 dicembre 2016.

La materia è ora disciplinata dal modificato³⁸⁰ art 52 della legge n. 234/2012³⁸¹ e relativi decreti attuativi³⁸².

La BDA diventa Registro nazionale degli aiuti di Stato (RNA)³⁸³. Al fine di garantire il rispetto dei divieti di cumulo e degli obblighi di trasparenza e di pubblicità previsti dalla normativa europea e nazionale in materia di aiuti di Stato, i soggetti pubblici o privati che concedono ovvero gestiscono aiuti³⁸⁴, trasmettono le relative informazioni alla banca dati istituita presso il Ministero dello sviluppo economico³⁸⁵. Devono essere trasmesse informazioni su tutti gli aiuti concessi³⁸⁶, ivi compresi gli aiuti in esenzione dalla notifica e quelli de minimis³⁸⁷. Devono essere registrati anche gli aiuti concessi a titolo di compensazione per i servizi di

³⁸⁰ Con legge n. 115/2015.

³⁸¹ L'art. 52 della L. 234/2012 stabilisce che il Ministero dello sviluppo economico acquisisce le informazioni relative agli aiuti pubblici concessi alle imprese (i.e. informazioni di cui all'art. 14, comma 2, l. 57/2001) nelle modalità stabilite con apposito decreto del Ministero delle attività produttive 18 ottobre 2002 (v. infra).

Il più recente D. Lgs. 33/2013, agli articoli 26 e 27 impone in capo alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di pubblicare gli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzioni di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati.

³⁸² Decreto 31 maggio 2017, n. 115 - Regolamento recante la disciplina per il funzionamento del Registro nazionale degli aiuti di Stato, ai sensi dell'articolo 52, comma 6, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 e successive modifiche e integrazioni. Il Regolamento è in vigore dal 12 agosto 2017. E' stato inoltre pubblicato il decreto tecnico del Direttore generale per gli incentivi alle imprese del 28 luglio 2017 – Tracciati relativi ai dati e informazioni da trasmettere al Registro nazionale Aiuti e modalità tecniche e protocolli di comunicazione per l'interoperabilità con i sistemi informatici (https://bdaregistro.incentivialeimprese.gov.it/sites/PortaleRNA/it_IT/il_quadro_normativo_nazionale).

³⁸³ Il RNA sfrutta ed è collegato col Registro delle imprese tenuto dalle Camere di Commercio. Il RNA mediante l'interoperabilità col sistema CUP, consente la richiesta e il rilascio del codice unico di progetto.

³⁸⁴ In ordine alla registrazione degli aiuti tramite soggetti veicolo, nel 2017 il MISE ha precisato a UCV di non ritenere necessario uno specifico intervento sul sistema informatico del Registro per adattarlo a questa fattispecie, ritenendo sufficiente l'uso delle funzionalità già implementate di organizzazione dei soggetti coinvolti. Le Camere rimangono le amministrazioni responsabili ma i dati vanno caricati dai soggetti attuatori, ovvero dai soggetti veicolo, che devono farsi rilasciare dal RNA degli appositi codici di accesso. Nel caso della Camere venete, sarà Unioncamere Veneto l'amministrazione responsabile, in quanto il codice SA che va inserito nel registro è utilizzabile una sola volta. Le Camere risulteranno invece come soggetti concedenti.

³⁸⁵ Tecnicamente la messa a punto del RNA è seguita da Infocamere col MISE. Per gli aiuti camerale, Infocamere farà dialogare la piattaforma camerale AGEF direttamente col RNA.

³⁸⁶ E' attribuito un codice identificativo (COR) a ciascun regime, a ciascun aiuto individuale facente parte di un regime, a ciascun aiuto ad hoc.

³⁸⁷ Aiuti individuali come quelli fiscali, non subordinati all'emanazione di provvedimenti di concessione si intendono concessi e sono registrati nel RNA nell'esercizio finanziario successivo a quello della fruizione ovvero successivo a quello della dichiarazione fiscale nella quale sono stati indicati.

interesse economico generale, ivi compresi gli aiuti de minimis ai sensi del regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione³⁸⁸.

Onde identificare ciascun regime di aiuti e aiuti ad hoc, l'Autorità responsabile per la registrazione deve attivare detta registrazione entro 60 giorni dalla data di comunicazione alla Commissione del regime di aiuti o dell'aiuto ad hoc in esenzione di notifica, ovvero entro 60 giorni dalla data di ricevimento dell'autorizzazione della Commissione degli aiuti notificati.

In ordine agli aiuti individuali (concessi cioè a singoli beneficiari nel quadro di regimi di aiuti), i 60 giorni decorrono dalla data a partire dalla quale i beneficiari possono richiedere la concessione degli aiuti individuali. In ogni caso la registrazione deve avvenire prima della concessione degli aiuti individuali. I regimi di aiuti e gli aiuti ad hoc già istituiti prima del 12 agosto 2017, devono essere registrati solo qualora nell'ambito degli stessi sia prevista la concessione di aiuti individuali successivamente alla predetta data di entrata in vigore.

Per gli aiuti individuali registrati, il soggetto concedente è tenuto a trasmettere, entro 20 giorni dalla data di registrazione, la data di adozione dell'atto di concessione dell'aiuto individuale³⁸⁹.

Nel RNA dev'essere contenuto altresì l'elenco dei soggetti tenuti alla restituzione degli aiuti incompatibili dei quali la Commissione europea abbia ordinato il recupero³⁹⁰. Tali informazioni sono conservate e rese accessibili senza restrizioni, fatte salve le esigenze di tutela del segreto industriale, per dieci anni dalla data di concessione dell'aiuto, salvi i maggiori termini connessi all'esistenza di contenziosi o di procedimenti di altra natura. Inoltre, le informazioni relative agli aiuti incompatibili che devono essere rimborsati, sono conservate e rese accessibili, senza restrizioni, fino alla data dell'effettiva restituzione dell'aiuto. Il monitoraggio delle informazioni relative agli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, ivi compresi gli aiuti nelle zone rurali, e della pesca e acquacoltura è assicurato attraverso la piena integrazione e interoperabilità del RNA con i registri già esistenti per i settori dell'agricoltura (SIAN) e della pesca (SIPA). Un regolamento per il

³⁸⁸ Nel RNA devono risultare, inter alia, l'Autorità responsabile della registrazione, il soggetto concedente, il regime d'aiuti e i relativi aiuti individuali concessi nell'ambito del detto regime, ovvero l'aiuto ad hoc, la base giuridica, la dotazione finanziaria, i soggetti beneficiari, i dati del progetto sussidiato (ubicazione, costi e spese ammesse).

³⁸⁹ In assenza di registrazione tempestiva, la posizione dell'aiuto individuale decade e il codice COR già rilasciato non può più essere validamente utilizzato.

³⁹⁰ I soggetti concedenti (ivi inclusi gli enti fiscali, previdenziali etc per i casi di regimi privi di atti di concessione) devono aggiornare nel RNA i dati dei beneficiari colpiti dalla decisione di recupero della Commissione UE.

funzionamento del RNA è stato adottato con decreto dei Ministri competenti con la definizione delle modalità operative per la raccolta, la gestione e il controllo dei dati e delle informazioni. A decorrere dal 1° luglio 2017 (ma il regolamento applicativo ha avuto efficacia dal 12 agosto 2017, come da parere dell'Avvocatura dello Stato), l'adempimento degli obblighi di interrogazione del RNA costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongono concessioni ed erogazioni degli aiuti di cui al comma. I provvedimenti di concessione e di erogazione di detti aiuti devono indicare espressamente l'avvenuto inserimento delle informazioni nel Registro e l'avvenuta interrogazione dello stesso.

Il RNA, una volta interrogato, genera una Visura Aiuti e una Visura Deggendorf³⁹¹. La Visura aiuti identifica, per 10 anni, tramite il codice fiscale, gli aiuti concessi ad una determinata impresa. Nella Visura sono indicati l'importo, la data di concessione, il soggetto concedente, la base giuridica, i riferimenti temporali dell'ultimo aggiornamento.

La Visura aiuti de minimis identifica gli aiuti de minimis (inclusi quelli SIEG) concessi ad un'impresa unica nei 2 esercizi finanziari precedenti e nell'esercizio finanziario in corso. Le informazioni relative agli aiuti de minimis relativi al settore agricolo e della pesca sono rese disponibili dai rispettivi registri SIAN e SIPA. Attraverso la Visura de minimis, il RNA rilascia il codice identificativo (COR) soltanto se l'importo dell'aiuto individuale per il quale è in corso la registrazione è pari o inferiore all'importo dell'aiuto concedibile. Il RNA non rilascia il predetto codice e non consente la registrazione se il contributo è superiore all'importo concedibile, ferma restando la possibilità, ove prevista dal regime di aiuti o aiuto ad hoc, di effettuare la registrazione dell'aiuto individuale nei limiti del massimale de minimis ancora disponibile.

Dal 1 luglio 2020 il controllo dei massimali de minimis potrà avvenire soltanto tramite il RNA. Fino a tale data potranno essere utilizzate anche le dichiarazioni de minimis, che dovranno essere confrontate coi dati del RNA, per quanto ancora parziali.

L'inadempimento di questi obblighi è rilevato, anche d'ufficio, dai soggetti concedenti gli aiuti e comporta la responsabilità patrimoniale del responsabile della concessione o dell'erogazione degli aiuti. L'inadempimento è rilevabile anche dall'impresa beneficiaria ai fini del risarcimento del danno eventuale.

³⁹¹ La Visura Deggendorf contiene le informazioni relative agli aiuti incompatibili oggetto di decisione di recupero della Commissione.

Come accennato poco sopra, in materia di agricoltura, nel 2009 è stato creato un registro centrale disponibile attraverso il portale SIAN (sistema informativo agricolo nazionale, www.sian.it), che è gestito dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali e che dovrebbe essere aggiornato da tutte le amministrazioni che concedono aiuti nel settore agricolo.

In materia di aiuti alla pesca, è stato creato un registro informatico centralizzato: i dati sono caricati attraverso il sistema informatico SIPA, collegato al SIAN sopra citato.

LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DEGLI AIUTI DI STATO

Una questione che sta finalmente assumendo rilievo a fronte della generale minore disponibilità di risorse pubbliche, è la valutazione dell'impatto degli aiuti di Stato: è urgente che gli aiuti siano sempre più selezionati sulla base della loro efficacia, ad esempio in termini di nuovi posti di lavoro creati, o d'investimenti sviluppati, o di brevetti ottenuti, ecc. Al momento non è ancora stata adottata una metodologia standard europea per la valutazione dell'impatto degli aiuti, ma la predisposizione è in via di elaborazione. In particolare, nel 2014 la Commissione ha predisposto una guida metodologica per la valutazione *ex post* degli aiuti di Stato (*Common methodology for State aid evaluation*)³⁹² con l'obiettivo di diffondere alcune best practice già presenti, suggerendo un approccio uniforme e condiviso tra gli Stati membri e assicurando valutazioni di qualità elevata e tra di loro compatibili. La Commissione ritiene infatti che gli Stati debbano verificare fino a che punto i regimi di aiuto hanno raggiunto i propri obiettivi e quale impatto hanno avuto sui mercati e il gioco della concorrenza, in vista dell'adozione di nuovi regimi simili o del prolungamento dei regimi in questione. Il procedimento di valutazione dovrebbe riguardare segnatamente grandi regimi di aiuto esentati ai sensi del reg. 651/2014 e regimi coperti da normative settoriali che non sono esentati dagli obblighi di notifica. La valutazione dovrebbe essere svolta da soggetti terzi onde garantire oggettività, rigore e imparzialità e la relazione di valutazione dovrebbe essere pubblicata.

A novembre 2017 è stato reso pubblico un rapporto della Commissione intitolato “*Ex*

³⁹² http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf

*post assessment of the impact of State aid on competition*³⁹³, basato su taluni regimi di aiuti concessi in vari Stati membri relativi a diversi settori industriali e a diversi tipi di aiuti. Ne è emerso che le maggiori distorsioni alla concorrenza derivano dall'ammontare degli aiuti, dall'ampiezza del numero dei beneficiari e dalla frequenza di concessione dei sussidi.

La Commissione ha altresì finanziato progetti di ricerca di metodologie (come il progetto OSAIS nell'ambito di INTERREG IVC, cui ha partecipato anche la Regione del Veneto) e non mancano studi di ricercatori: tuttavia gli enti pubblici erogatori di aiuti (italiani e di altri Stati membri) non applicano in modo regolare metodi di controllo *ex post* dell'efficacia degli aiuti, indipendentemente dalla corretta rendicontazione dei contributi pubblici da parte dei beneficiari³⁹⁴.

La legge italiana n. 115/2015, che ha modificato la citata legge 234/2012, parrebbe segnare un cambio di passo: vi si prevede infatti che le informazioni contenute nel citato Registro Nazionale Aiuti di cui all'articolo 52 della legge n. 234/12, siano utilizzate anche ai fini della relazione di cui all'articolo 1 della legge 7 agosto 1997, n. 266³⁹⁵, predisposta dal Ministero dello sviluppo economico e trasmessa

³⁹³ V. ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0617275enn.pdf.

³⁹⁴ Sebbene l'art. 11 del decreto legislativo n. 123/1998 dia precise indicazioni in termini di monitoraggio e valutazione dell'efficacia. "*Ciascun soggetto competente provvede al monitoraggio degli interventi al fine di verificare lo stato di attuazione, anche finanziario, di ciascun regime e la capacità di perseguire i relativi obiettivi. La valutazione dell'efficacia degli interventi è effettuata da ciascun soggetto competente mediante indicatori predeterminati sulla base degli obiettivi e delle modalità di intervento. Il Presidente del Consiglio dei Ministri [...] predispone i criteri per lo svolgimento delle attività di monitoraggio e di valutazione degli interventi. [...]*".

³⁹⁵ Al fine di effettuare attività di valutazione e controllo sull'efficacia e sul rispetto delle finalità delle leggi e dei conseguenti provvedimenti amministrativi in materia di sostegno alle attività economiche e produttive, il Governo, entro il mese di aprile di ogni anno, presenta alle commissioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati competenti in materia industriale una relazione illustrativa delle caratteristiche e dell'andamento, nell'anno precedente, dei diversi provvedimenti in materia di sostegno alle attività economiche e produttive, tracciando per ciascuno di essi un quadro articolato territorialmente delle somme impegnate e di quelle erogate, degli investimenti attivati e dell'impatto occupazionale attivato e quant'altro sia ritenuto utile per una valutazione dei provvedimenti in questione. Detta relazione dovrà inoltre fornire sempre in forma articolata, elementi di monitoraggio, rispetto agli andamenti degli anni precedenti, nonché l'illustrazione dei risultati dell'attività di vigilanza e di controllo esercitata dal Governo anche nei confronti di società o enti vigilati dalle pubbliche amministrazioni, ovvero dalle medesime direttamente o indirettamente controllati, al fine di mettere in grado le Commissioni di valutare l'efficacia di detti provvedimenti. 2. Le Commissioni parlamentari, nella loro attività di valutazione e controllo di cui al comma 1, possono richiedere informazioni ed elementi conoscitivi relativi a singoli soggetti pubblici e privati beneficiari di finanziamenti derivanti da leggi e provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive direttamente alla struttura di cui al comma 3. Al fine di corrispondere alle esigenze informative e di monitoraggio sugli effetti dei provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive è istituita presso il ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato una apposita struttura, utilizzando le risorse di personale e strumentali in essere presso il medesimo. 4. I soggetti pubblici e privati, beneficiari di finanziamenti derivanti da leggi e provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive, sono tenuti a fornire al ministero dell'Industria, del commercio e

alle Camere entro il 30 settembre di ciascun anno, al fine di illustrare le caratteristiche e l'andamento, nell'anno precedente, dei diversi provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive, per una valutazione dei provvedimenti in questione e per fornire, in forma articolata, elementi di monitoraggio.

A maggio 2016 la Commissione ha pubblicato un breve testo (*Competition policy brief, How evaluation can help: the case of financial support to business R&D&I, 2016-03/May 2016*), dove è analizzata la valutazione dell'impatto di taluni aiuti in materia di RSI. La Commissione si è concentrata su questo tipo di aiuti in quanto si tratta della categoria di incentivi che ha il miglior effetto di incentivo e che è stata oggetto del maggior numero di studi scientifici e in quanto RSI sono cruciali per una crescita UE sostenibile nel lungo periodo. In sintesi la valutazione ha dimostrato che un effetto di spiazzamento può esistere anche con aiuti a RSI, cioè con la mera sostituzione di fondi pubblici rispetto a quelli privati, quindi senza effetto di incentivo. La valutazione ha inoltre dimostrato che gli aiuti alla ricerca fondamentale sono più efficaci rispetto agli aiuti alle attività prossime al mercato (...*the incentive effect of R&D subsidy is stronger when the focus is on the "R" rather than the "D"*). La valutazione ha dimostrato che i sussidi a RSI sono più efficaci se concessi a PMI piuttosto che a grandi imprese. La valutazione ha infine dimostrato che i tipi di sussidi più efficaci per RSI sono i contributi diretti di denaro e gli incentivi fiscali.

A marzo 2016 è stato reso pubblico uno studio dell'Università di Padova sulla valutazione dell'impatto delle più rilevanti leggi della Regione Veneto contenenti agevolazioni per le imprese³⁹⁶. Anche in questo caso i risultati dell'indagine non sono stati positivi. In generale, le misure adottate non sono state in grado di raggiungere gli obiettivi primi dell'intervento pubblico (come un aumento degli investimenti in RS, dell'occupazione, del fatturato, della competitività). E' emersa la grande difficoltà di concentrare gli aiuti verso investimenti marginali, cioè non realizzabili senza il sostegno pubblico: gli aiuti analizzati sono stati destinati spesso ad imprese che avrebbero comunque effettuato l'investimento e persino ad imprese

dell'artigianato ogni elemento informativo relativo all'utilizzazione di detti finanziamenti, ritenuto dal medesimo utile per le attività di cui al presente articolo. 5. Le Commissioni parlamentari di cui al comma 1 possono riferire alle Assemblee delle Camere con una relazione annuale da presentare prima dell'inizio della sessione di bilancio.

³⁹⁶ La valutazione delle politiche di aiuto alle imprese promosse dalla Regione Veneto, Rapporto finale luglio 2015.

non solide e incapaci di sfruttare il sussidio. Persino le misure intese a stimolare la nascita e/o il rafforzamento delle imprese giovanili e femminili sono efficaci nel breve periodo, ma non nel medio-lungo termine, quando il tasso di sopravvivenza delle imprese sussidiate è inferiore rispetto a quello d'impresе non sussidiate. Lo studio dell'Università di Padova in particolare suggerisce alla Regione di a) subordinare la concessione degli aiuti alla dimostrazione che le imprese beneficiarie abbiano accresciuto la propria spesa (ad es per RSI) nel triennio precedente, b) comprimere la discrezionalità nella concessione degli aiuti favorendo criteri più automatici, c) incrementare i controlli ex post sull'uso corretto degli aiuti, d) spostare gli aiuti a favore dell'imprenditoria giovanile rispetto a quella femminile, essendo quest'ultima troppo ancorata ai settori tradizionali rispetto a quelli innovativi.

Il citato documento “*Analisi e Raccomandazioni sui contributi pubblici alle Imprese*” elaborato per il Governo Italiano dal gruppo di lavoro del prof F. Giavazzi, si era espresso in modo nettissimo sull'importanza di una corretta valutazione:³⁹⁷ “[..] *le uniche valutazioni disponibili degli incentivi concessi in decenni di trasferimenti pubblici alle imprese sono il risultato o di lavori accademici o di analisi della Banca d'Italia. E' significativo e preoccupante che non esistano (tranne rarissimi casi) valutazioni da parte delle amministrazioni che li erogano e li gestiscono, il che suggerisce che la valutazione non entri nel processo decisionale in cui si assegnano nuovi contributi. Per quanto accurati siano i criteri utilizzati per decidere l'opportunità di un contributo, è solo la valutazione ex post che può dire se quei criteri hanno trovato conferma nei risultati conseguiti e quindi possano continuare a essere la guida per contributi futuri. [...] le amministrazioni che erogano i contributi dovrebbero rendere pubblici i dati che impiegano per le loro valutazioni, in modo che i risultati possano essere replicati da ricercatori esterni.*”³⁹⁸

³⁹⁷ Pag. 21 del documento.

³⁹⁸ Il documento in questione, pag. 12, precisa quanto segue: “*La valutazione delle politiche di incentivo alle imprese in Italia, praticamente inesistente fino ad un decennio fa, ha conosciuto uno sviluppo notevole negli anni più recenti. Diversi studi hanno preso in considerazione singole politiche di incentivo e ne hanno studiato l'efficacia. [...] Sebbene i risultati non offrano un quadro del tutto coerente, in generale essi confermano per l'Italia quanto emerge dall'evidenza internazionale: i provvedimenti che ricevono un qualche conforto empirico, seppur non univoco, sono quelli di sostegno alla R&S alle piccole imprese. Per gli altri tipi di intervento non vi è evidenza che siano efficaci nello stimolare l'attività delle imprese. Un metodo alternativo per determinare gli effetti degli incentivi alle imprese consiste nel chiedere direttamente alle imprese beneficiarie dell'incentivo cosa avrebbero fatto in assenza dell'incentivo stesso. Questo approccio è stato seguito nella Indagine sugli investimenti delle imprese effettuata dalla Banca d'Italia per l'anno 2005 [...] L'evidenza mostra che in generale gli incentivi agli investimenti hanno avuto effetti addizionali molto modesti. Il 74% delle imprese incentivate riporta che avrebbe fatto esattamente gli stessi investimenti in assenza*

La bozza di decreto legge contenuta nel documento in questione, all'art. 5 precisava che i regolamenti nazionali che dovrebbero disciplinare le modalità di concessione degli aiuti avrebbero dovuto provvedere “a stabilire criteri certi, obiettivi e trasparenti per la concessione degli incentivi alle imprese, modificando, se necessario, i meccanismi vigenti.” I regolamenti avrebbero dovuto attenersi ai seguenti criteri: “a) la concessione dei contributi è subordinata alla dimostrazione dell'effetto addizionale dell'incentivo sull'attività delle imprese; b) l'amministrazione concedente effettua una valutazione successiva alla concessione dei contributi al fine di verificarne l'efficacia rispetto agli obiettivi. L'esito negativo della valutazione comporta misure di sospensione del provvedimento.”³⁹⁹

d'incentivo. Del restante 26%, il 17% dichiara che l'investimento sarebbe stato comunque fatto, ma in un periodo successivo. Solo il 2% delle imprese dichiara che l'incentivo ha permesso loro di intraprendere un investimento che sarebbe stato profittevole anche senza incentivo, ma che l'impresa non avrebbe potuto sostenere a causa della mancanza di altre fonti di finanziamento. I risultati sono diversi quando si considera la spesa in R&S (queste domande sono state poste nell'indagine degli anni 2010 e 2011). In questo caso, più della metà del campione dichiara che avrebbe sostenuto meno spesa in R&S se non avesse ricevuto l'investimento pubblico. [...] L'evidenza disponibile sugli incentivi alle imprese in Italia porta dunque alle seguenti conclusioni. C'è qualche evidenza a favore dell'efficacia dei provvedimenti automatici, ma non di quelli a bando. In termini di attività sussidiata, qualche risultato positivo emerge per la R&S, mentre la gran parte degli altri provvedimenti studiati non sembra produrre effetti addizionali. Per i contributi a R&S gli effetti sono più forti per le PMI e le start-up. Nel caso delle grandi imprese, invece, non si rileva alcuna addizionalità. Incentivi sul livello dell'attività in R&S producono un incremento di questa attività inferiore all'ammontare del sussidio. Sono invece più efficaci i contributi incrementali, cioè quelli per i quali la base è costituita dalla spesa in eccesso rispetto ad un livello di riferimento. In merito agli incentivi erogati nell'ambito di politiche regionali/locali l'evidenza non supporta la loro efficacia, ad eccezione di un particolare caso (la legge 388/2000). [...] La teoria suggerisce che i contributi sono giustificati solo in presenza di esternalità. Le più evidenti riguardano le spese in R&S, le asimmetrie informative che generano vincoli finanziari e la localizzazione delle imprese in aree in ritardo di sviluppo. A fronte dei benefici che un sussidio potrebbe arrecare nelle circostanze elencate al punto precedente, i sussidi possono anche produrre effetti negativi: - innanzitutto servono solo se inducono incrementi nell'attività, ad es di R&S; - più grandi sono i contributi messi a disposizione dallo Stato, tanto più la loro presenza può distorcere gli incentivi degli imprenditori inducendoli a partecipare al “mercato politico” in cui essi vengono distribuiti. Questa attività non ha solo un effetto redistributivo (dai contribuenti che pagano per i sussidi agli imprenditori che li ricevono) ma può ridurre il tasso di crescita complessivo dell'economia, drenando risorse dalle attività produttive e spostandole verso l'attività di ricerca delle rendite; - le leggi che regolano i contributi pubblici alle imprese cambiano spesso, e ciò induce incertezza con effetti negativi sulle imprese; - i costi di gestione del sistema di incentivi da parte delle amministrazioni pubbliche, e i costi amministrativi sopportati dalle imprese per accedere ai finanziamenti non sono mai considerati, né è facile valutarli. Essi tuttavia vanno sottratti alle stime dei benefici dei sussidi.

L'evidenza empirica aiuta a comprendere quali tipi di aiuto hanno un effetto addizionale positivo sulle imprese. I risultati, sia a livello internazionale che per l'Italia giungono ad una conclusione simile: la sola attività che pare produrre effetti addizionali sono i contributi alla R&S, ma limitatamente alle PMI e alle start-up e ai contributi incrementali. Nel caso delle grandi imprese non si rileva alcuna addizionalità. L'evidenza empirica tuttavia non consente di misurare gli effetti indiretti derivanti ad esempio dai costi amministrativi, dalla partecipazione degli imprenditori al “mercato politico”, dalla possibilità che i contributi pubblici vengano intercettati o intermediati dalle Mafie. [...] ciò significa che gli effetti positivi dei contributi devono essere abbastanza grandi da compensare questi effetti negativi per essere giustificabili.”

³⁹⁹ Un primo recepimento delle raccomandazioni contenute nel documento in esame si è avuto con la Legge di Stabilità 2013, artt. 95-97, segnatamente in tema di aiuti fiscali alla R&S.

AIUTI, AFFIDAMENTO DI SERVIZI E TRASPARENZA

La corretta individuazione dei soggetti beneficiari

Si ritiene opportuno accennare, innanzi tutto, alle modalità attraverso le quali le Camere di Commercio individuano i soggetti beneficiari degli aiuti, attenendosi al rispetto del principio di non discriminazione⁴⁰⁰ e del conseguente obbligo di trasparenza.

In primo luogo si ricorda che sulla base della normativa nazionale in materia di sovvenzioni pubbliche, le Camere di Commercio, indipendentemente dalle prescrizioni di derivazione comunitaria più sotto evidenziate, sono già subordinate al rispetto di criteri di trasparenza. L'art. 12 della legge 241/90 recita:

*"La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli interventi di cui al comma 1".*⁴⁰¹

Il dovere di pubblicazione dei criteri predeterminati per l'individuazione dei beneficiari dei contributi non trova più il proprio fondamento normativo nel citato art. 12, bensì nell'art. 26⁴⁰² del D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 33, "Riordino della disciplina riguardante gli

⁴⁰⁰ Il suddetto principio prevede l'obbligo per gli Stati membri di non porre in essere comportamenti tali da creare una discriminazione fra le imprese aventi sede nel mercato comune. Postulati a monte del suddetto principio sono quelli che la dottrina definisce come le **"quattro libertà fondamentali"**, considerate come base essenziale per la realizzazione del mercato comune. Tali libertà sono: 1) libera circolazione delle merci (artt. 28 ss del TFUE), 2) libera circolazione delle persone e dei servizi (artt. 45 ss del TFUE), 3) libera prestazione dei servizi (artt. 56 ss del TFUE), 4) libera circolazione di capitali (artt. 63 ss del TFUE).

⁴⁰¹ L'art. 52, co. 2, d.Lgs. 14 marzo 2013, nr. 33 ha abrogato le parole *"ed alla pubblicazione"*.

⁴⁰² *"Art. 26. Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati.*

1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti con i quali sono determinati, ai sensi dell'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i criteri e le modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

2. Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro.

obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, il quale allarga l’ambito oggettivo dell’obbligo derivante dal principio di trasparenza⁴⁰³.

Detto art. 26 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (pubblicato nella Gazz. Uff. 5 aprile 2013, n. 80) impone quindi alle pubbliche amministrazioni la pubblicazione degli atti con i quali sono determinati, ai sensi del succitato art. 12 l. 241/1990, i criteri e le modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l’attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

Le pubbliche amministrazioni devono inoltre pubblicare gli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ex art. 12 l. 241/1990.

Tali pubblicazioni costituiscono condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongono concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell’anno solare al medesimo beneficiario. La mancata, incompleta o ritardata pubblicazione è altresì rilevabile dal destinatario della prevista concessione o attribuzione

3. La pubblicazione ai sensi del presente articolo costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongano concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario. La mancata, incompleta o ritardata pubblicazione rilevata d'ufficio dagli organi di controllo è altresì rilevabile dal destinatario della prevista concessione o attribuzione e da chiunque altro abbia interesse, anche ai fini del risarcimento del danno da ritardo da parte dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. (Comma così modificato dall'articolo 23, comma 1, del D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97).

4. E' esclusa la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di cui al presente articolo, qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati.”

⁴⁰³ Per gli ulteriori obblighi di trasparenza a carico delle Amministrazioni, si vedano: Delibera n. 50/2013 del 4 luglio 2013 C.I.V.I.T. – A.N.A.C., recante “Linee guida per l’aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2014-2016”, Delibera n. 59/2013 del 15 luglio 2013 C.I.V.I.T. – A.N.A.C. in tema di “Pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013)”, Circolare n. 2/2013 del 19 luglio 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri avente ad oggetto “d.lgs. n. 33 del 2013 – attuazione della trasparenza” e Circolare del Ministro per la Pubblica Amministrazione e la semplificazione n. 1/2014 prot. n. 593 del 14 febbraio 2014 avente ad oggetto “ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione delle regole di trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013”, Delibera n. 1310/2016 del 28 dicembre del 2016 A.N.A.C., contenente le “Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016”.

e da chiunque altro abbia interesse, anche ai fini del risarcimento del danno da ritardo da parte dell'amministrazione.

Il successivo art. 27 precisa che la pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e altre misure finanziarie e comunque di vantaggi economici deve necessariamente comprendere: a) il nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario; b) l'importo del vantaggio economico corrisposto; c) la norma o il titolo a base dell'attribuzione; d) l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo; e) la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario; f) il link al progetto selezionato ed al curriculum del soggetto incaricato. Tali informazioni vanno riportate, nell'ambito della sezione "Amministrazione trasparente" e secondo modalità di facile consultazione, in formato tabellare aperto che ne consente l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo e devono essere organizzate annualmente in unico elenco per singola amministrazione.

A livello normativo, occorre segnalare come ulteriori impulsi verso l'attuazione di misure che garantiscano la trasparenza siano stati introdotti dalla legge 6 novembre 2012 nr. 190 (nota anche come "legge anticorruzione"), il cui art. 1, comma 15 prevede che *"la trasparenza amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), [...] è assicurata mediante pubblicazione sui siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione [...]"*. I predetti obblighi di trasparenza vengono espressamente riferiti anche ai procedimenti per la concessione di contributi pubblici dal successivo comma 16, lett. c)⁴⁰⁴.

⁴⁰⁴ Quale esempio di eccesso di produzione normativa, si segnala pure l'art. 18 del D.L. 22 giugno 2012, nr. 83, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, nr. 134, ai sensi del quale: *"la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e l'attribuzione dei corrispettivi e dei compensi a persone, professionisti, imprese ed enti privati e comunque di vantaggi economici di qualunque genere di cui all'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 ad enti pubblici e privati, sono soggetti alla pubblicità sulla rete internet, ai sensi del presente articolo e secondo il principio di accessibilità totale di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.*

2. Nei casi di cui al comma 1 ed in deroga ad ogni diversa disposizione di legge o regolamento, nel sito internet dell'ente obbligato sono indicati: a) il nome dell'impresa o altro soggetto beneficiario ed i suoi dati fiscali; b) l'importo; c) la norma o il titolo a base dell'attribuzione; d) l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo; e) la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario; f) il link al progetto selezionato, al curriculum del soggetto incaricato, nonché al contratto e capitolato della prestazione, fornitura o servizio".

Le pubbliche amministrazioni, e segnatamente le Camere di Commercio, sono pertanto chiamate a rispettare il citato art. 12 della l. 241/90, nonché gli obblighi di trasparenza imposti dalla sopra descritta normativa comunitaria e nazionale, creando criteri uniformi oggettivi e predefiniti per l'erogazione di sovvenzioni in favore di imprese stabilite all'interno dello Stato membro⁴⁰⁵. In tale ottica sarà importante permettere un'effettiva conoscibilità dei suddetti criteri a tutte le imprese potenzialmente interessate; per tale ragione, oltre alle correnti forme di pubblicizzazione delle delibere camerale, si è ritenuto che la pubblicazione dei criteri o degli avvisi sul sito Internet⁴⁰⁶ delle Camere di Commercio possa consentire a tutti i soggetti economici potenzialmente interessati di venire a conoscenza delle modalità con le quali le Camere erogano i contributi, potendo quindi beneficiarne. Potrebbe comunque essere opportuno che le singole Camere pubblicino ad inizio anno in Gazzetta Ufficiale e nel BUR un avviso nel quale si renda nota l'approvazione del programma promozionale ed il sito Internet presso cui tale programma può essere consultato⁴⁰⁷.

⁴⁰⁵ Secondo il TAR Umbria, l'art. 12 della legge n. 241/1990 richiede, allo scopo di limitare la discrezionalità dell'Amministrazione, e nel perseguimento dei principi di trasparenza, imparzialità e pubblicità, la predeterminazione dei criteri ai fini dell'attribuzione di vantaggi economici, senza imporre una vera e propria procedura concorsuale (Sez. I, 17 marzo 2010, n.190; cfr. anche TAR Lazio, Latina, Sez. I, 5 giugno 2012, nr. 438; T.A.R. Liguria, Genova, sez. II, 15 febbraio 2012, n. 293; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 25 ottobre 2011, n. 1842; T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 21 ottobre 2011, n. 1591; T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 13 settembre 2011, n. 1297, di recente in senso conforme T.A.R. Roma, Sez. II, 13 gennaio 2017, n. 622; Cons. Stato, Sez. V, 08 novembre 2017, n. 5149).

⁴⁰⁶ Nella *Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario* (G.U.C.E. C n. 121 del 29.04.2000), la Commissione ha ulteriormente specificato che: "*La trasparenza può essere garantita con ogni mezzo appropriato, compresa la pubblicazione, in funzione e per tener conto delle specificità del settore in questione. La trasparenza può essere garantita, tra l'altro, mediante la pubblicazione di un avviso o di una preformazione in quotidiani, giornali specializzati o mediante affissione. Siffatte forme di pubblicità contengono, in generale, le informazioni necessarie affinché potenziali concessionari possano decidere se sono interessati a partecipare alla procedura (ad esempio, criteri di selezione e di attribuzione ecc.), ivi compreso l'oggetto della concessione nonché la durata ed estensione delle prestazioni*".

⁴⁰⁷ Con riferimento agli oneri motivazionali, secondo taluni giudici amministrativi, le esigenze di trasparenza nella concessione di aiuti di Stato impongono che, in assenza di criteri di valutazione sufficientemente dettagliati, l'ente pubblico (stazione appaltante o concedente un aiuto) non debba limitarsi ad attribuire il mero punteggio numerico, ma sia invece tenuto ad indicare in modo espresso le ragioni del giudizio svolto, quanto meno in riferimento all'apprezzamento sinteticamente espresso con indicazione numerica. Anche alla luce dell'art. 12 della legge 241/90, tali coordinate interpretative, pacifiche nel settore degli appalti, valgono anche nelle procedure comparative per l'attribuzione di vantaggi economici (in tal senso: TAR Puglia, Bari, Sez. III, 13 settembre 2011, n. 1297).

Sempre con riferimento agli oneri procedimentali, in caso di adozione di provvedimenti negativi nei confronti dei soggetti che - rispondendo ad un bando - hanno presentato domanda di ammissione ai contributi, si segnala l'opportunità di applicare le regole generali sancite dalla legge 241/90 ed in particolare l'art. 10 bis, introdotto dalla legge 15/2005, ai sensi del quale: "*Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un*

Manca invece una disposizione normativa di portata nazionale che disciplini in modo dettagliato il procedimento da seguire per garantire i menzionati principi di imparzialità e trasparenza. L'art. 12, norma avente carattere generale, lascia infatti ai singoli ordinamenti l'individuazione delle predette modalità operative.

Volendo in ogni caso individuare utili punti di riferimento all'interno del quadro normativo nazionale, si segnala il D.Lgs. 31 marzo 1998, nr. 123 che indica i principi che regolano i procedimenti amministrativi per l'erogazione di contributi pubblici.

Sebbene il TAR Lazio, con sentenza 2159/2004⁴⁰⁸, abbia ritenuto che le disposizioni di cui al predetto Decreto legislativo 123/98, laddove non espressamente richiamate dalla *lex specialis* dell'amministrazione, andassero circoscritte al solo Ministero Attività Produttive, è indubbia la portata generale dei principi in esso contenuti⁴⁰⁹. La stessa Regione Veneto, nel dare attuazione al decentramento amministrativo previsto dal D.L.

provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda", salvo che nei casi di "*procedure concorsuali e procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali*".

Al riguardo deve infatti evidenziarsi come la prevalente giurisprudenza ritenga che la nozione di procedimenti concorsuali debba essere interpretata in senso restrittivo, data la sua natura eccezionale, non risultando, quindi, estendibile a procedure connotate da una valutazione specifica di singole istanze e che terminano con l'adozione di un provvedimento individuale (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, ordinanza n. 4519 del 30.08.2006, T.A.R. Lazio, Roma, sez. III *ter*, sentenza n. 6503 del 17.07.2007 e T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, sentenza n. 809 del 13.03.2007; maggiormente estensive della nozione sembrano T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 13 luglio 2010, n. 24861 e T.A.R. Liguria, Genova, sez. II, 26 novembre 2008, n. 2041).

In argomento occorre altresì segnalare un orientamento giurisprudenziale minoritario secondo il quale l'art. 10 *bis* non si applicherebbe alle procedure per la concessione di agevolazioni finanziarie, in quanto queste rientrerebbero nella nozione di procedure concorsuali (cfr. T.A.R. Liguria, sez. II, sentenza n. 637 del 12.04.2007). Alla luce di quanto sopra, si consiglia di ottemperare agli obblighi di comunicazione sanciti all'art. 10 *bis* l. 241/90 anche in relazione alle procedure di individuazione dei beneficiari di finanziamenti pubblici attivate tramite bando, inviando ai destinatari del provvedimento negativo il prescritto preavviso di rigetto al fine di consentire agli stessi di produrre osservazioni e/o documenti prima dell'adozione del provvedimento finale.

⁴⁰⁸ Secondo il TAR Lazio "*in assenza di un diretto e specifico richiamo nel bando, deve escludersi la diretta ed immediata applicabilità alla procedura in questione [indetta da Sviluppo Italia spa, ndr] del d.lgs. 123/1998, il quale concerne esclusivamente gli ausili finalizzati al sostegno economico delle imprese da parte del Ministero Attività Produttive*" (TAR Lazio, Sez. III, 8 marzo 2004, nr. 2159).

⁴⁰⁹ L'art. 1 del D.Lgs. 123/98 prevede infatti che: "*1. Il presente decreto individua i principi che regolano i procedimenti amministrativi concernenti gli incentivi, i contributi, le agevolazioni, le sovvenzioni e i benefici di qualsiasi genere, di seguito nominati <<interventi>>, concessi da amministrazioni pubbliche anche attraverso terzi [...]*

3. I principi del presente decreto costituiscono principi generali dell'ordinamento dello Stato. Le regioni a statuto ordinario ne assicurano l'attuazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti".

112/98, ha espressamente stabilito l'applicazione del D.Lgs. 123/98 per la concessione dei contributi pubblici al sistema industriale⁴¹⁰.

Va quindi evidenziato come il D.Lgs. 123/98 individui per l'erogazione di contributi tre diversi "moduli organizzativi", automatico, valutativo e negoziale, discrezionalmente applicabili dalle pubbliche amministrazioni.

Collegandosi al citato concetto di selettività ed agli obblighi di non discriminazione, va segnalato che la Commissione Europea ha sollevato dubbi sulla compatibilità degli aiuti che pongano la condizione che le imprese beneficiarie siano iscritte nel registro delle imprese tenuto dalle Camere di Commercio ovvero nel registro delle imprese artigiane⁴¹¹. Detta condizione, infatti, può contrastare con i principi di libertà di stabilimento e di non discriminazione in base alla nazionalità⁴¹². Per ottenere l'autorizzazione della Commissione, l'ente pubblico erogante l'aiuto deve far beneficiare dell'aiuto "*qualsiasi cooperativa o associazione di produttori, di qualsiasi Stato membro, che intenda impiantare uno stabilimento nella provincia*"⁴¹³ o che abbia "*soltanto la sede operativa nella provincia*"⁴¹⁴, ovvero le "*associazioni che esercitano un'attività economica in*

⁴¹⁰ In tal senso si veda art. 26, comma 1, L.R. Veneto 13 aprile 2001, nr. 11, in base al quale: <<I benefici all'industria sono attribuiti, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123, "disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'art. 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59" e successive modifiche e integrazioni, in una delle seguenti forme: credito d'imposta, bonus fiscale, concessione in garanzia, contributo in conto capitale, contributo in conto interessi, finanziamento agevolato".

⁴¹¹ Con riferimento ai confidi, l'Autorità Garante della Concorrenza (AGCM) nel luglio 2010 ha pubblicato una segnalazione relativa fra l'altro ai limiti territoriali per l'accesso ai contributi. L'AGCM ha notato che la concessione di contributi pubblici ai fondi rischi dei confidi è spesso condizionata a requisiti territoriali, quali la sede legale del confidi nel territorio di riferimento, la presenza fra gli organi statutari di soggetti designati da enti del territorio di riferimento, la presenza fra i consorziati di un numero minimo di imprese con sede o unità locale nel territorio di riferimento. L'AGCM, da una parte, ha riconosciuto ragionevole e accettabile sotto il profilo della concorrenza, che gli enti locali concedano i propri fondi per l'emissione di garanzie a favore esclusivamente di imprese operanti nel proprio ambito territoriale, dall'altra l'AGCM ritiene non accettabile una limitazione territoriale che riguardi, oltre alle imprese beneficiarie, anche i confidi. Infatti questi potrebbero essere comunque obbligati a prestare garanzie soltanto a favore di imprese del territorio di riferimento, anche qualora i Confidi avessero sede legale in un'altra area. Altrettanto dicasi per i limiti alla struttura di *governance* dei confidi, che determinano ostacoli sia all'ingresso di nuovi analoghi operatori sia al confronto competitivo tra gli stessi. Infatti, l'assenza di una pluralità di operatori nell'erogazione delle garanzie comporta il rischio di limitare la possibilità per le PMI di accedere a tali servizi e a condizioni concorrenziali.

⁴¹² Decisione 5 marzo 2003, n. C (2003) 650, punto 44.

⁴¹³ Decisione della Commissione sull'aiuto n. 689/2001, Italia, (Bolzano), par. II, pag. 2, Aiuti a favore di investimenti nelle imprese e nella trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli.

⁴¹⁴ Decisione del 20 aprile 2004 su GUCE L 091 del 29.3.2006, aiuto C 32/02, Camera Commercio Brescia, settore agricolo.

[provincia]”⁴¹⁵.

In un altro caso⁴¹⁶ la Commissione ha affermato come sia fondamentale che le condizioni per ottenere l'aiuto possano essere soddisfatte da imprese di altri Stati membri che abbiano una sede secondaria in Italia⁴¹⁷. Non può discriminare il fatto che la sede principale si trovi in altro Stato, senza che la differenza di trattamento sia giustificata da una ragione oggettiva. Ciò contrasterebbe col principio di non discriminazione in base alla nazionalità, e, in particolare, con la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE. Secondo costante giurisprudenza della Corte, un aiuto di Stato che, in considerazione di determinate sue modalità, contrasti con altre disposizioni del trattato, non può essere dichiarato compatibile con il mercato comune.

Gli obblighi comunitari di trasparenza e non discriminazione

Come sopra accennato, l'art. 12 della l. 241/90 (come modificato dall'art. 52, co. 2, D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33) impone alla Pubblica Amministrazione la predeterminazione di criteri a cui attenersi per l'individuazione dei beneficiari di contributi pubblici. In proposito la giurisprudenza ha chiarito che *“all'erogazione dei contributi deve presiedere una vera e propria procedura di evidenza pubblica, dotata dello stesso rigore di una procedura concorsuale o di appalto, quanto alla coerenza tra presupposti, criteri di valutazione e provvedimento finale.”* (TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 17 giugno 2005, nr. 1032⁴¹⁸; cfr. anche T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 09 settembre 2009, n. 1491; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 22 gennaio 2008, n. 110).

⁴¹⁵ Decisione del 20 ottobre 2000 su aiuto n. 76/00, Bolzano, misure per il settore del latte e della zootecnia, pag. 7.

⁴¹⁶ Decisione della Commissione, 5 giugno 2002, GUCE L 77/03, punto 122.

⁴¹⁷ Nella sentenza 2 dicembre 2010, Eurofidi scpa / Regione Lombardia, il TAR Lombardia ha dichiarato legittimi taluni provvedimenti regionali che prevedevano la concessione di finanziamenti a confidi, purchè gli stessi si impegnassero a prestare almeno i due terzi delle garanzie in favore di imprese lombarde. I giudici amministrativi hanno ritenuto che i provvedimenti impugnati fossero del tutto ragionevoli, trattando fondi regionali e non nazionali, ed hanno altresì ritenuto assente qualsiasi elemento di aiuti di Stato, sulla base della giurisprudenza comunitaria cd. Azzorre e Paesi Baschi.

La Corte di Giustizia poi, in tema di appalti, ha precisato che un'amministrazione pubblica non può obbligare l'offerente potenziale a disporre, al momento della presentazione dell'offerta, di un ufficio aperto al pubblico nel capoluogo della provincia in cui il servizio dovrà essere fornito (sentenza Contse, causa C-234/03, punto 79).

⁴¹⁸ La Sentenza prosegue indicando i limiti dell'azione amministrativa e distinguendo le competenze della Giunta rispetto a quelle del dirigente e, sebbene si riferisca ad un'amministrazione comunale, si ritiene opportuno riportarne alcuni passaggi: *“I margini “politici” che l'amministrazione pure possiede – e possiede in maniera particolarmente estesa – devono essere tutti assolti a livello di regolamentazione della*

È infatti in materia di appalti pubblici⁴¹⁹ che il rispetto degli obblighi di trasparenza e non discriminazione è emerso in modo significativo.

Ad esempio, nella sopra descritta decisione 62/2001 la Commissione, nell'autorizzare il regime di aiuti all'agricoltura, al punto 2) del paragrafo (vi) relativo agli impegni in capo alle autorità competenti, ha stabilito quanto segue:

“Per gli interventi che possono richiedere l'applicazione delle norme sugli appalti pubblici le autorità competenti si sono impegnate ad applicare le procedure previste dalle pertinenti Direttive, se gli importi in causa lo richiedono. Qualora gli importi suddetti non richiedano l'applicazione delle procedure di selezione previste dalle direttive applicabili, le autorità competenti si sono impegnate ad applicare comunque procedure di selezione trasparenti e non discriminatorie.”

L'obbligo di trasparenza è di derivazione sostanzialmente⁴²⁰ giurisprudenziale⁴²¹ e, in particolare, è stato definito dalla sentenza della Corte di Giustizia del 7 dicembre 2000,

procedura, ossia al momento in cui vengono fissati (e resi noti) i criteri generali che, ex art. 12 l. 241/90, disciplineranno il procedimento. Tale regolamentazione può essere anche periodicamente aggiornata o adeguata alle mutevoli esigenze dello sviluppo locale: ma essa è comunque finalizzata a una regolamentazione generale ed astratta, ossia non può spingersi fino ad una eccessiva restrizione della platea dei possibili beneficiari e si deve connettere ad un regime di pubblicità adeguato, ossia protratto per un significativo periodo di tempo e diffuso per il tramite di fonti di informazione sostanziali e non meramente formali. Ne consegue che la discrezionalità del provvedimento che viene ad essere collegata alla competenza della giunta come responsabile dell'atto finale, cade insieme a quest'ultima [...]. Invece, il provvedimento di concessione del contributo è essenzialmente ed ineliminabilmente un provvedimento del dirigente o del responsabile apicale della struttura e non può formare oggetto di deliberazione della Giunta a pena di nullità stante la violazione dell'art. 107 del d.lgs. 267/2000 [...]” (TAR Sicilia, Catania, 1032/2005, cit.).

⁴¹⁹ La qualificazione giuridica di un contratto come appalto pubblico nel diritto europeo deve essere stabilita sulla base della nozione di appalto pubblico definita dalle direttive in materia, indipendentemente dalla qualificazione data al contratto dalle norme civilistiche nazionali.

⁴²⁰ E' alla base anche delle direttive in materia di appalti pubblici.

⁴²¹ Confermato per gli appalti sotto soglia anche dal nuovo codice appalti, D.lgs. 50/2016, come meglio descritto nei successivi paragrafi. A livello comunitario, nell'agosto 2006 è stata emanata una Comunicazione interpretativa della Commissione sugli appalti non o solo parzialmente disciplinati dalle direttive sugli appalti pubblici (GUUE C 179 del 1.08.06, **ALL. 36**). La Commissione, senza creare nuove norme, ha voluto chiarire la sua interpretazione della giurisprudenza comunitaria in materia, e suggerire alcune pratiche per aiutare gli Stati membri a sfruttare i vantaggi del mercato unico. In particolare, la Commissione vi precisa che spetta alle singole amministrazioni aggiudicatrici decidere se l'aggiudicazione di un determinato appalto possa essere interessante per operatori economici di altri Stati membri (per valori economici molto limitati, un'impresa con sede in altri Stati membri non avrebbe interesse all'aggiudicazione). Gli obblighi di trasparenza impongono che la prassi consistente nel prendere contatto con un certo numero di potenziali offerenti non garantisce un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura del mercato alla concorrenza. Le forme di pubblicità che la Commissione richiede sono Internet, le gazzette ufficiali nazionali, le pubblicazioni nazionali specializzate, i quotidiani nazionali, la GUUE

procedimento C- 24/98, nei confronti di Telekom Austria AG , di seguito “sentenza Teleaustria”. In base al punto 3) del dispositivo della citata sentenza, l’obbligo di trasparenza cui è tenuta l’amministrazione aggiudicatrice di un appalto pubblico “... *consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l’apertura degli appalti di servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull’imparzialità delle procedure di aggiudicazione*”.

Sempre rimanendo nell'ambito degli appalti pubblici, la Corte, al punto 2) del dispositivo della citata sentenza Teleaustria, ha precisato che il suddetto obbligo di trasparenza sussiste anche nel caso in cui la pubblica amministrazione non sia obbligata ad applicare la prescritta normativa europea e nazionale:

“Nonostante il fatto che tali contratti, allo stato attuale del diritto comunitario siano esclusi dalla sfera di applicazione della direttiva 93/38, gli enti aggiudicatori che li stipulano sono cionondimeno tenuti a rispettare i principi fondamentali del Trattato, in generale, e il principio di non discriminazione in base alla nazionalità, in particolare, dato che tale principio implica un obbligo di trasparenza al fine di consentire all’amministrazione aggiudicatrice di accertare che il detto principio sia rispettato”.

Da tale secondo punto del dispositivo emerge quindi che l’obbligo di trasparenza deriva dal rispetto del principio di non discriminazione in base alla nazionalità, principio già invocato dalla giurisprudenza della Corte nella sentenza del 18 novembre 1999, nella causa C-275/98 Unitron Scandinavia A/S contro Ministeriet for Fodevrer, il cui punto 31 prevede: *“Occorre tuttavia rilevare che il principio di non discriminazione in base alla nazionalità non può essere interpretato in modo restrittivo. Esso implica, in particolare, un obbligo di trasparenza al fine di consentire all’amministrazione aggiudicatrice di accertarne il rispetto.”*

Nelle sopra citate sentenze l'imposizione dell'obbligo di trasparenza volto a garantire il rispetto del principio di non discriminazione, viene circoscritto alla sola ipotesi di appalti pubblici per importi inferiori alla soglia prescritta dalle specifiche direttive comunitarie. Gli orientamenti sviluppatasi successivamente a tale giurisprudenza hanno inoltre

(solo in casi di importi elevati). Viceversa, i mezzi di pubblicazione locali sono ammissibili solo per appalti di importo minimo che presentano un interesse unicamente per il mercato locale. Per garantire condizioni di concorrenza eque all’insieme degli operatori economici, occorre che sia garantita una descrizione non discriminatoria dell’oggetto dell’appalto, l’uguaglianza di accesso per gli operatori economici di tutti gli Stati membri, il reciproco riconoscimento dei diplomi e termini adeguati per manifestare interesse.

evidenziato la caratteristica universale del principio di non discriminazione specie nella regolamentazione della concorrenza nel libero mercato⁴²².

Con l'adozione del D.lgs. 163/2006, oggi abrogato, in occasione del quale il Legislatore Nazionale ha recepito le direttive comunitarie nn. 2004/18/CEE e 2004/17/CEE, i principi sopra delineati avevano trovato una loro precisa collocazione normativa.

A seguito dell'abrogazione del D.lgs. 163/2006, i suddetti principi sono confluiti nel D.lgs. 50/2016 (di seguito anche "Nuovo Codice Appalti")⁴²³, entrato in vigore il 19 aprile 2016, con il quale il Legislatore nazionale ha recepito le tre nuove direttive comunitarie e precisamente:

- la Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione;
- la Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE;
- la Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE.

A tal riguardo si sottolinea come l'art. 36 del Nuovo Codice, nel dettare la disciplina relativa agli appalti di importo inferiore alle soglie comunitarie, specifichi come le procedure per l'affidamento dei suddetti appalti debbano avvenire sulla base dei noti principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità, oggi enunciati dall'art. 30⁴²⁴ del predetto D. Lgs. 50/2016.

⁴²² Al riguardo si segnala il paragrafo 3.1.2. della citata *Comunicazione interpretativa sulle concessioni* (G.U.C.E. n. 121 del 29.04.2000), in base al quale: "*La Commissione constata che nella quasi totalità degli Stati membri esistono regole o prassi amministrative in materia di concessioni secondo le quali gli enti che intendano affidare ad un terzo la gestione di un'attività economica devono, per garantire un minimo di trasparenza, rendere pubblica la loro intenzione con modalità appropriate.*" In Italia gli obblighi comunitari di trasparenza per gli appalti sotto soglia e - più in generale - per tutti gli altri contratti pubblici stipulati in versanti non regolamentati dal diritto europeo, sono stati invece ribaditi dalla Circolare del Dipartimento per le Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2002, nr. 8756.

⁴²³ Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, rubricato "*Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*".

⁴²⁴ L'art. 30 del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici al primo comma prevede infatti testualmente che: "*L'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni, ai sensi del presente codice garantisce la qualità delle prestazioni e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti*

In base a quanto sopra esposto appare pertanto consigliabile che le Camere, nel caso in cui intendano affidare direttamente appalti di servizi di importo inferiore alle soglie comunitarie, verifichino attentamente il rispetto dei suddetti obblighi di trasparenza⁴²⁵, anche alla luce delle recenti normative introdotte dal sopra menzionato D.lgs. 50/2016.

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.

Un problema specifico che si incontra frequentemente è quello dell'affidamento diretto di contratti di appalto a società controllate da soci pubblici.

In materia di appalti pubblici, in ordine all'affidamento diretto di un contratto ad una società a partecipazione pubblica maggioritaria, si evidenzia la sentenza dalla Corte di Giustizia n. C-107/98 Teckal contro Comune di Viano. In tale pronuncia la Corte, esprimendosi su una domanda pregiudiziale del TAR Emilia Romagna, ha statuito

rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice. Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico”.

⁴²⁵ In materia di rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione per l'acquisizione di beni e servizi al di sotto delle soglie comunitarie si segnala il II comma dell'art. 36 del D.Lgs. 50/2016 che, nel disciplinare i contratti sotto soglia comunitaria, stabilisce quanto segue: “fermo restando quanto previsto dagli articoli 37 e 38 e salva la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35, secondo le seguenti modalità:

a) per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, mediante affidamento diretto, adeguatamente motivato o per i lavori in amministrazione diretta;

b) per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro per i lavori, o alle soglie di cui all'articolo 35 per le forniture e i servizi, mediante procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti. I lavori possono essere eseguiti anche in amministrazione diretta, fatto salvo l'acquisto e il noleggio di mezzi, per i quali si applica comunque la procedura negoziata previa consultazione di cui al periodo precedente. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento, contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati;

c) per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1.000.000 di euro, mediante la procedura negoziata di cui all'articolo 63 con consultazione di almeno dieci operatori economici, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento, contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati;

d) per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro mediante ricorso alle procedure ordinarie”.

Per l'applicazione dei succitati criteri si segnalano le Linee Guida ANAC nr.4 in materia di contratti sotto soglia che sono state più volte aggiornate, da ultimo con delibera del Consiglio ANAC n. 206 del 1° marzo 2018.

l'applicabilità della direttiva nr. 93/36/CEE in materia di pubbliche forniture anche nel caso di stipula del contratto con un'altra amministrazione aggiudicatrice⁴²⁶. Come unica

⁴²⁶ Circa il concetto di amministrazione aggiudicatrice, si osserva che, ai sensi dell'art. 3 comma 26 del D. Lgs. 163/2006 (disposizione oggi pedissequamente ripresa dall'art. 3 comma 1 del D. Lgs. 50/2016) sono amministrazioni aggiudicatrici: "a) le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti; b) l'organismo di diritto pubblico è qualsiasi organismo, anche in forma societaria, istituito per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; sono tali gli organismi, dotati di personalità giuridica, istituiti per soddisfare specifiche finalità d'interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, dotato di personalità giuridica, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli altri enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dai quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico. Dal sopra esposto articolo emerge che per poter essere considerati come organismi di diritto pubblico sono sostanzialmente necessari tre requisiti: 1) avere personalità giuridica; 2) essere finanziati, partecipati in modo maggioritario o comunque controllati da un ente pubblico o da un altro organismo di diritto pubblico; 3) perseguire finalità di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale.

Secondo la giurisprudenza comunitaria. "Per la definizione della nozione di organismo di diritto pubblico, la soddisfazione di bisogni di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale dev'essere valutata oggettivamente, restando al riguardo irrilevante la forma giuridica delle disposizioni per mezzo delle quali tali bisogni sono espressi. Una persona giuridica che non è stata istituita per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, ma che ha, in seguito, preso a suo carico tale compito può essere definita organismo di diritto pubblico a condizione che la presa a carico della soddisfazione dei bisogni in parola possa essere oggettivamente constatata" (Corte di Giustizia delle Comunità Europee, Sez. VI, 12.12.2002 n. 470, *Universale Bau AG c. Entsorgungsbetriebe*; cfr. anche Corte giustizia UE, Sez. VI, 15 maggio 2003, n. 214, *Comm. Ce. C. Regno Spagna*; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. V, 22 maggio 2003, n. 18, *Arkkithuutoimisto Riitta Korhonen Oy e altro C. Varkauden Taitotalo Oy*; Corte giustizia UE, Sez. II, 13 gennaio 2005, n. 84, *Comm. Ce. C. Regno Spagna*; Corte di Giustizia UE, Sez. IV, 5 ottobre 2017, *Bordona C. «LitSpecMet» UAB*).

Secondo i giudici nazionali, "il requisito relativo alla soddisfazione dei bisogni di interesse generale non aventi carattere industriale e commerciale, la cui sussistenza va verificata non in astratto ma in concreto avendo riguardo all'effettiva attività svolta dall'organismo di diritto pubblico, sono, in genere, bisogni che, da un lato, sono soddisfatti in modo diverso dall'offerta di beni o servizi sul mercato e che, dall'altro, per motivi connessi all'interesse generale, lo Stato preferisce soddisfare direttamente ovvero nei confronti dei quali intende mantenere un'influenza dominante." (Cons. Stato, Sez. VI, 17.09.02 n. 4711). Va inoltre precisato che l'incarico di gestione di attività di interesse generale non deve essere esclusivo, dato che un'impresa può essere considerata come organismo di diritto pubblico anche nel caso in cui eserciti altri tipi di attività a carattere commerciale: "la condizione secondo cui l'organismo di diritto pubblico deve essere istituito per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale non implica che esso sia incaricato unicamente di soddisfare bisogni di interesse generale" (Cons. Stato 588/2000). In altri casi la giurisprudenza ha invece valutato che il tipo di attività svolta dall'ente partecipato non fosse tale da poterlo considerare come organismo di diritto pubblico. Con riferimento ad esempio alla Fiera di Milano sia le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sentenza nr. 97/2000) che la Corte di Giustizia CE hanno ritenuto che l'ente autonomo Fiera di Milano non potesse essere considerato organismo di diritto pubblico, e quindi sottoposto agli obblighi dell'evidenza pubblica: "Un ente (quale l'Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano), che ha per oggetto lo svolgimento di attività volte all'organizzazione di fiere, di esposizioni e di altre iniziative analoghe; che non persegue scopi lucrativi, ma la cui gestione si fonda su criteri di rendimento, di efficacia e di redditività; nonché che opera in ambiente concorrenziale, non costituisce organismo di diritto pubblico ai sensi dell'art. 1 lett. b), comma 2 direttiva n. 92/50/CEE. L'attività consistente nell'organizzare fiere ed esposizioni, infatti, ancorché soddisfi bisogni di interesse generale, non presenta il carattere non industriale e commerciale, che l'art. 1 lett. b) comma 2, primo trattino, della citata direttiva viceversa impone, al fine di qualificare un ente fra gli organismi di diritto pubblico", (Corte Giust. CE, causa C-233/2001, *Agorà/Ente Autonomo Fiera di Mi*). Analoghe considerazioni sono state svolte dalle Sezioni Unite della Cassazione in merito ad una società consortile, costituita dal Comune di Napoli, dalla locale Camera di Commercio e da altri soggetti privati per la costruzione e gestione di un centro agro alimentare della zona al fine di sfruttare i finanziamenti previsti dalla l. 41/1986. Al riguardo la Suprema Corte, dopo aver escluso che il Consorzio potesse rientrare fra le amministrazioni di cui alla sopra citata lettera a) dell'art. 2 del D. Lgs. 157/95, ha

eccezione a tale obbligo di trasparenza la Corte ha stabilito che *"può avvenire diversamente solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la maggior parte della sua attività con l'ente locale o con gli enti locali che la controllano"* (Sent. cit. punto 50).

Successivamente a tale pronuncia si è sviluppata una consistente casistica giurisprudenziale, seguita da una produzione normativa volta ad individuare le corrette modalità per l'assegnazione diretta dell'appalto o, più frequentemente, del servizio pubblico alle cosiddette società *"in house"*.

Come confermato da giurisprudenza successiva, un'amministrazione aggiudicatrice è dispensata dall'avviare una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico nel caso in cui essa eserciti sull'entità affidataria un *"controllo analogo"* a quello da essa esercitato sui propri servizi e tale entità realizzi la parte più importante della propria attività con l'amministrazione o le amministrazioni aggiudicatrici che la controllano.

E così, per ovviare alle contestazioni mosse dalla Commissione europea ed al rischio di soccombere in una procedura di infrazione attivata dall'istituzione comunitaria, il Governo, con il Decreto legge n. 269 del 30 settembre 2003, ha modificato l'art. 113 Testo Unico sugli Enti Locali (in gran parte superato e abrogato dal sotto descritto art. 23bis del D.L. 112/2008 a sua volta abrogato in seguito al referendum popolare tenutosi il 12 e 13 giugno 2011), recependo anche nel campo dei servizi pubblici locali le indicazioni derivanti dalla citata sentenza Teckal. L'art. 14, comma 1, lett. C, di detto D.L. 263/2003 stabiliva infatti che la gestione dei servizi pubblici locali può essere

precisato che *"la società consortile non può ricomprendersi neppure fra gli organismi di diritto pubblico [...]. Per la verità, nella funzione, nella struttura, nelle attività e nelle vicende di queste società non è ravvisabile alcun connotato pubblicistico, che valga a differenziarle da qualsiasi altra società o impresa privata, che soddisfi interessi aventi carattere industriale o commerciale..."* (Cass. Sez. Un. 107/1999).

Concetto diverso da quello di organismo di diritto pubblico è quello di impresa pubblica, definita dal comma 28 dell'art. 3 del Codice Appalti come un'impresa *"su cui le amministrazioni aggiudicatrici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante o perché ne sono proprietarie, o perché vi hanno una partecipazione finanziaria, o in virtù delle norme che disciplinano dette imprese [...]"*.

La distinzione tra impresa pubblica ed organismo di diritto pubblico rileva principalmente nei confronti delle società attive nei cosiddetti settori speciali disciplinati dagli articoli 206 e seguenti del D. Lgs. 163/06 (relativi ai settori dell'acqua, distribuzione del gas e dell'energia elettrica, dei servizi postali e dell'estrazioni petroli ecc.) per le ipotesi di assegnazione di appalti aventi ad oggetto prestazioni riferibili ai settori ordinari (es. il servizio di vigilanza dei locali dove della Holding capogruppo). In questi casi, ove la committente sia un'impresa pubblica ai sensi del citato comma 28 dell'art. 3 del Codice sui contratti pubblici, non sarà necessaria l'applicazione delle procedure di aggiudicazione previste dal Codice sui contratti pubblici. Mentre, nella diversa ipotesi in cui la concedente sia un organismo di diritto pubblico, sarà necessario applicare le ordinarie procedure di assegnazione dell'appalto previste dalla Direttiva 2004/18/CE e dalla parte iniziale del Codice sui contratti pubblici (in tal senso; Cons. Stato, Adunanza Plenaria, 1 agosto 2011, nr. 16).

direttamente affidata alle società appositamente costituite con capitale interamente pubblico "a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi"⁴²⁷ e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente pubblico o gli enti pubblici che la controllano" (art. 14 comma 1 lett. c, del D.L. 269/03).

La materia è oggetto di frequenti esami da parte dei giudici comunitari che denotano un approccio tendenzialmente restrittivo. La Corte di Giustizia ha precisato che non vi può essere affidamento diretto ad un soggetto che non sia interamente controllato da uno o più enti pubblici. In altre parole, l'attribuzione di un appalto pubblico o di una concessione di servizi⁴²⁸ ad un'impresa a capitale parzialmente privato, indipendentemente dalla quota di partecipazione, è soggetta alle norme comunitarie sugli appalti⁴²⁹.

⁴²⁷ Al riguardo merita di essere segnalata l'ordinanza n. 2.316 del 22 aprile 2004, con la quale il Consiglio di Stato ha rinviato alla Corte di Giustizia un quesito di natura pregiudiziale volto ad accertare quando, ai sensi della sentenza Teckal, possa considerarsi esistente il requisito del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. In pratica, il Consiglio di Stato non ritiene sufficientemente dimostrata la possibilità di affidamento diretto di un contratto di appalto, sul solo presupposto che l'ente appaltante detenga la totalità del capitale azionario della società affidataria dell'appalto. Tale dubbio deriva, fra l'altro, da una nota del 26 giugno 2002 con la quale la Commissione europea, criticando la sopra citata nuova formulazione dell'art. 113 del D.Lgs 267/2000, ha precisato che: "*Per quanto riguarda in particolare la nozione di controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi [...], la Commissione sottolinea che affinché tale tipo di controllo sussista non è sufficiente il semplice esercizio degli strumenti di cui dispone il socio di maggioranza secondo le regole proprie del diritto societario. Il controllo contemplato dalla sentenza Teckal fa infatti riferimento ad un rapporto che determina, da parte dell'amministrazione controllante, un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, e che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo.*" Secondo il Consiglio di Stato tale controllo non sembra quindi riferibile alla sola partecipazione azionaria ma potrebbe piuttosto essere ricondotto alle ex aziende municipalizzate, ossia a soggetti con capacità giuridica propria ma sottoposti a più penetranti controlli da parte degli enti locali. Tale forma di controllo potrebbe essere equiparata a quella esercitata dalle Camere di Commercio nei confronti delle loro aziende speciali. In merito al concetto di "controllo analogo", secondo giurisprudenza consolidata esso «*non sta a significare che è necessaria la configurabilità di un controllo totale ed assoluto di ciascun ente pubblico sull'intera società ma che, in forza di idonei strumenti giuridici, ciascun ente sia in grado di assumere il ruolo di dominus nelle decisioni operative rilevanti (...), sicché è sufficiente una clausola statutaria che, in espressa deroga agli ordinari meccanismi societari di amministrazione e di controllo, riserva agli enti pubblici azionisti (...) un potere di direttiva e di controllo*» T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, 3 novembre 2016, n. 345; non smentita da Cons. Stato, Sez. III, 24 ottobre 2017, n. 4902; Cons. Stato, Sez. V, 15 gennaio 2018, n. 182. Per quanto riguarda invece l'ulteriore requisito dell'attività prevalente si ritiene che tale nozione «è da intendersi in senso naturalistico, perché tale da ricomprendere tutte le prestazioni svolte nell'esercizio della propria attività, senza lasciare spazio a letture potenzialmente idonee ad ampliare l'area dell'eccezione al principio di aggiudicazione all'esito di procedura ad evidenza pubblica», così Cons. Stato, Sez. V, 18 agosto 2017, n. 4030.

⁴²⁸ In caso di affidamento di SIEG, le compensazioni con fondi pubblici possono comportare l'eliminazione del rischio di gestione. Il rischio è un concetto essenziale del concetto di concessione. In effetti, secondo le definizioni della concessione di lavori e di servizi di cui all'art 1, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2004/18/CE, la concessione è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori-prestazione di servizi consiste unicamente nel diritto di

gestire l'opera-servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo. Il criterio della gestione, che implica l'esistenza di un rischio, costituisce quindi una caratteristica indispensabile per determinare se si è in presenza di una concessione. Conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, si è in presenza di una concessione soltanto se una parte importante del rischio di gestione viene trasferita all'operatore (giurisprudenza Oymans C-300/07 e Eurawasser C-206/08). La verifica dell'esistenza di un rischio significativo può essere effettuata solo caso per caso. I rischi da prendere in considerazione sono quelli legati alla fornitura del servizio o alla messa a disposizione e all'utilizzo dell'opera, in particolare il rischio legato alla domanda. Si può ritenere in linea di principio che l'operatore si assuma una parte importante dei rischi quando esiste incertezza riguardo al rendimento dell'investimento. L'assenza di rischio significativo per il fatto che la compensazione ha raggiunto importi che hanno eliminato o reso irrilevante il rischio di gestione, implica la riqualificazione del contratto di concessione di servizi in appalto di servizi con le conseguenze giuridiche che ne derivano (ossia la possibilità di annullamento del contratto in caso di violazione del diritto degli appalti pubblici) - *Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali d'interesse generale, delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato, appalti pubblici e mercato interno*, citata, punto 5.5.

⁴²⁹ Sentenza 11 gennaio 2005, causa C-26/03, Stadt Halle, causa C-26/03, punti 49-52. I giudici hanno stabilito che: “[...] *la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice in questione, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla detta società un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi. Al riguardo, occorre anzitutto rilevare che il rapporto tra un'autorità pubblica, che sia un'amministrazione aggiudicatrice, ed i suoi servizi sottostà a considerazioni e ad esigenze proprie del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico. Per contro, qualunque investimento di capitale privato in un'impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati e persegue obiettivi di natura differente. In secondo luogo, l'attribuzione di un appalto pubblico ad una società mista pubblico-privata senza far appello alla concorrenza pregiudicherebbe l'obiettivo di una concorrenza libera e non falsata ed il principio della parità di trattamento degli interessati contemplato dalla direttiva 92/50, in particolare nella misura in cui una procedura siffatta offrirebbe ad un'impresa privata presente nel capitale della detta società un vantaggio rispetto ai suoi concorrenti.*”

Sulla base di questa sentenza, la Commissione ha pubblicato il 5 febbraio 2008 una Comunicazione interpretativa sull'applicazione del diritto comunitario relativo ad appalti pubblici e concessioni a *partnership* istituzionali pubblico-private, cd IPPP. Tali soggetti sono imprese controllate congiuntamente da soci privati e pubblici e sono solitamente create per fornire servizi pubblici, soprattutto a livello locale. Nella sentenza 18 gennaio 2007, causa C-220/05, su una domanda pregiudiziale legata all'affidamento diretto di un appalto alla società francese SEDL, i giudici hanno affermato che una convenzione riguardante la risistemazione urbanistica di un quartiere di una città costituisce appalto di lavori. Il valore dell'appalto deve essere determinato considerando il volume globale dell'operazione di risistemazione e, se esso supera la soglia applicabile, la convenzione è soggetta alle norme comunitarie di aggiudicazione degli appalti pubblici. Relativamente al profilo “*in house*”, la Corte ha precisato che, in conformità con la direttiva 93/37/CEE sugli appalti pubblici di lavori, un'amministrazione aggiudicatrice non può essere dispensata dal fare ricorso a tali procedure per il fatto che per il diritto nazionale tali convenzioni possono essere concluse soltanto con determinate persone giuridiche, che sono esse stesse tenute ad applicare tali procedure per aggiudicare eventuali appalti susseguenti. Dato che la società SEDL in questione aveva soci privati, l'operazione non poteva essere qualificata come “*in house*”.

Malgrado l'approccio restrittivo della giurisprudenza comunitaria, che esclude in assoluto l'affidamento diretto a società non partecipate esclusivamente da capitale pubblico, in ambito nazionale è stato elaborato un orientamento favorevole all'affidamento diretto a società miste.

In tal senso il Consiglio di Stato, con parere n. 456/07 del 18 aprile 2007 reso dalla Sez. II, ha ritenuto compatibile con i principi espressi dalla Corte di Giustizia l'affidamento diretto di un servizio pubblico ad una società mista in caso di attivazione di una procedura ad evidenza pubblica avente ad oggetto, oltre alla scelta del socio privato, pure l'attribuzione dei compiti operativi attribuibili allo stesso, nonché la determinazione di un limitato arco temporale entro cui svolgere l'attività affidata.

Secondo la menzionata Sezione consultiva, ciò garantirebbe una “*sostanziale equiparazione tra gara per l’affidamento del servizio pubblico e gara per la scelta del socio, in cui quest’ultimo si configuri come un socio industriale od operativo, che concorre materialmente allo svolgimento del servizio pubblico o di fasi dello stesso*” ed altresì “*un rinnovo della procedura di selezione alla scadenza del periodo di affidamento [...], evitando così che il socio divenga socio stabile della società mista, possibilmente prevedendo che sin dagli atti di gara per la selezione del socio privato siano chiarite le modalità per l’uscita del socio stesso (con liquidazione della sua posizione), per il caso in cui all’esito della successiva gara egli risulti non più aggiudicatario*”.

In senso difforme rispetto al succitato parere si è espresso il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana che, con la sentenza n. 589 del 27 ottobre 2006, ha ritenuto inammissibili gli affidamenti diretti a società miste, anche se a prevalente partecipazione pubblica ed anche se il socio privato è stato scelto mediante procedura ad evidenza pubblica: “*alla stregua della giurisprudenza comunitaria, deve attivarsi per la scelta del gestore del [...] servizio una seconda procedura ad evidenza pubblica. La gara per la scelta del socio privato, infatti, non è sovrapponibile a quella per l’affidamento del servizio avendo tali procedure finalità ben distinte. Peraltro, l’affidamento diretto del servizio a società mista concretterebbe un affidamento in house al di fuori dei requisiti richiesti dal diritto comunitario, posto che se il socio privato detiene delle quote nella società aggiudicataria occorre presumere che l’autorità aggiudicatrice non possa esercitare su tale società un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi*” (CGARS Sentenza cit.).

Alla luce di tale divergenza di posizioni, la sez. V del Consiglio di Stato, nella sentenza n. 5587 del 23 ottobre 2007, ha rimesso all’Adunanza Plenaria l’esatta precisazione delle condizioni prescritte per la legittimità dell’affidamento *in house* nonché la questione sulla legittimità dell’affidamento senza gara di servizi a società mista pubblica o privata, rilevando la sussistenza, nel nostro ordinamento, dei diversi filoni interpretativi sopra delineati e prevedendo, comunque, la possibilità di deferire tale questione alla Corte di Giustizia.

L’Adunanza Plenaria si è pronunciata con sentenza n. 1 del 3 marzo 2008.

In particolare, sull’affidamento *in house* l’Adunanza ha precisato che: “*la partecipazione pubblica totalitaria è necessaria ma non sufficiente per la sussistenza del controllo analogo*” in quanto servono maggiori strumenti di controllo:

- lo statuto della società non deve consentire l’alienazione a privati di una quota, anche minoritaria, del capitale sociale;
- il consiglio di amministrazione non deve avere rilevanti poteri gestionali e l’ente pubblico deve esercitare un potere maggiore di quello normalmente attribuito alla maggioranza sociale;
- l’impresa non deve aver acquisito una vocazione commerciale, che risulterebbe tra l’altro dall’apertura obbligatoria della società ad altri capitali, dall’espansione territoriale a tutto il territorio nazionale ed all’estero, dall’ampliamento dell’oggetto sociale;
- le decisioni di maggiore importanza devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell’ente affidante.

Quanto all’affidamento senza gara di servizi a società miste, il Supremo Consesso Amministrativo si è limitato a riconoscere il modello elaborato dalla Sez. II del Consiglio di Stato con il sopra citato parere n. 456/2007, come una delle possibili soluzioni alle problematiche sulla costituzione di società miste e sull’affidamento diretto alle stesse. Secondo l’Adunanza del resto: “*in mancanza di indicazioni precise da parte della normativa e della giurisprudenza comunitaria*” non è elaborabile una soluzione univoca od un modello definitivo senza incorrere nel rischio di dar luogo ad interpretazioni che non troverebbero l’avallo della Corte di Giustizia. Con la pronuncia n. 1 del 3 marzo 2008 il Giudice Nazionale non ha quindi fornito alcuno spunto chiarificatore, né ha tantomeno provveduto a rimettere la questione alla Corte di Giustizia al fine di ottenere una risoluzione definitiva.

In altra sentenza i giudici hanno stabilito che l'affidamento da parte di un Comune di una concessione di servizio pubblico ad una società a prevalente capitale pubblico deve rispettare i criteri di trasparenza sebbene operi in settori non disciplinati dalle direttive sugli appalti, in modo che un'impresa situata in un altro Stato membro possa aver accesso ad adeguate informazioni relative alla concessione, prima che questa sia attribuita, in ossequio ai principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi. Con tale pronuncia la Corte si è inoltre espressa sulla presenza, nel capitale sociale, di una pluralità di amministrazioni e sulla carenza di presupposti per considerare quest'ultima *in house* relativamente a quelle amministrazioni che ne detenevano un'esigua partecipazione⁴³⁰.

L'intervento dei giudici comunitari è stato invece richiesto dalla Sez. III del T.A.R. Sicilia - Catania, che con ordinanza di n. 164 del 22 aprile 2008 ha rimesso alla Corte di Giustizia la seguente questione: *“Se è conforme al diritto comunitario, in particolare agli obblighi di trasparenza e libera concorrenza di cui agli articoli 43, 49 e 86 del Trattato (49, 56 e 106 TFUE), un modello di società mista pubblico-privata costituita appositamente per l'espletamento di un determinato servizio pubblico di rilevanza industriale e con oggetto sociale esclusivo, che sia direttamente affidataria del servizio in questione, nella quale il socio privato con natura industriale ed operativa, sia selezionato mediante una procedura di evidenza pubblica, previa verifica sia dei requisiti finanziari e tecnici che di quelli propriamente operativi e gestionali riferiti al servizio da svolgere e alle prestazioni specifiche da fornire”*.

A tale quesito la Corte di Giustizia ha risposto con sentenza 15 ottobre 2009, resa nella causa C- 196/08, tra Acoset SpA – Conferenza dei Sindaci e Presidenza Prov. Reg. ATO Idrico Ragusa, stabilendo che il Trattato non osta *“all'affidamento di un servizio pubblico che preveda l'esecuzione preventiva di determinati lavori [...] a una società a capitale misto, pubblico e privato, costituita specificamente al fine della fornitura di detto servizio e con oggetto sociale esclusivo nel quale il socio privato sia selezionato mediante una procedura ad evidenza pubblica, previa verifica dei requisiti finanziari, tecnici, operativi e di gestione riferiti al servizio da svolgere e alle caratteristiche dell'offerta in considerazione delle prestazioni da fornire, a condizione che detta procedura di gara rispetti i principi di libera concorrenza [...]”*.

Qualche mese prima la VI Sezione del Consiglio di Stato, con sentenza 16 marzo 2009, nr. 1555, richiamando numerosi passaggi della summenzionata Comunicazione della Commissione sugli IPPP, aveva specificato che l'affidamento a una società mista è ammissibile alle seguenti condizioni: *“1) che esista una norma di legge che autorizzi l'amministrazione ad avvalersi di tale strumento; 2) che il partner privato sia scelto con gara; 3) che l'attività della costituenda società mista sia resa, almeno in via prevalente, in favore dell'autorità pubblica che ha proceduto alla costituzione della medesima; 4) che la gara (unica) per la scelta del partner e l'affidamento dei servizi definisca esattamente l'oggetto dei servizi medesimi (deve trattarsi di servizi “determinati”); 5) che la selezione dell'offerta migliore sia rapportata non alla solidità finanziaria dell'offerente, ma alle capacità di svolgere le prestazioni specifiche oggetto del contratto; 6) che il rapporto instaurando abbia natura predeterminata”*.

La giurisprudenza ha ribadito la legittimità dell'affidamento di un servizio ad una società mista *“a condizione che si sia svolta una unica gara per la scelta del socio e l'individuazione del determinato servizio da svolgere (delimitato in sede di gara sia temporalmente che con riferimento all'oggetto)”* (T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. III, 11 aprile 2011, n. 876; T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 05 novembre 2010, n. 1862; Consiglio di Stato, Sez. V, 30 settembre 2010, n. 7214).

⁴³⁰ Sentenza 21 luglio 2005, causa C-231/03, Consorzio Coname / Comune di Cinghia dé Botti.

La domanda pregiudiziale è stata posta dal TAR Lombardia nel quadro di una disputa tra il consorzio Coname e il Comune di Cinghia dé Botti (Cremona): il consorzio ha contestato l'affidamento diretto ad una

In una pronuncia successiva⁴³¹ la Corte ha ribadito la distinzione tra contratti di appalto e concessione di servizi⁴³². In primo luogo, se la società diretta affidataria del servizio (nel caso di specie, la gestione di un parcheggio a pagamento) è remunerata non dall'ente pubblico (il Comune di Bressanone) bensì direttamente dai terzi fruitori del servizio, si è in presenza di una concessione di servizi e non di un rapporto di appalto. In secondo luogo, precisando le condizioni di legittimità per i sopra descritti affidamenti *in house*, la Corte ha chiarito che i principi di libertà di stabilimento (art. 49 TFUE), libera prestazione di servizi (art. 56 TFUE), non discriminazione in base alla nazionalità (art. 18 TFUE), e i conseguenti principi di parità di trattamento e trasparenza vietano ad un'autorità pubblica di attribuire, senza svolgimento di pubblica gara, una concessione di pubblici servizi ad una società per azioni nata dalla trasformazione di un'azienda speciale della detta autorità pubblica, in presenza di una serie di condizioni che ne provano l'autonomia dall'ente pubblico. Nel caso di specie l'oggetto sociale era stato esteso a nuovi importanti settori, il capitale sociale doveva essere obbligatoriamente aperto ad altri capitali, l'ambito territoriale di attività era stato ampliato a tutto il territorio nazionale e all'estero, e il Consiglio di Amministrazione possedeva amplissimi poteri di gestione che poteva esercitare autonomamente.

terza società controllata da vari enti pubblici, della concessione del servizio di distribuzione del gas. Il Comune in questione vantava una partecipazione dello 0,97% nella società pubblica.

La Corte ha precisato che le concessioni in settori come quello in esame non rientrano in nessuna delle direttive concernenti gli appalti di servizi o di lavori. Pertanto una questione simile va giudicata alla luce dei principi fondamentali del Trattato, segnatamente di quelli riguardanti le libertà fondamentali. Per la Corte, qualora una concessione possa interessare anche un'impresa con sede in uno Stato membro diverso, l'affidamento diretto, e cioè senza alcuna gara né alcuna forma di trasparenza, costituisce una differenza di trattamento a danno delle imprese aventi sede in Stati terzi. Siffatta differenza di trattamento opera principalmente a danno delle imprese non nazionali, e, qualora non sia giustificata da circostanze obiettive, costituisce una discriminazione indiretta in base alla nazionalità, vietata dagli artt. 49 e 56 TFUE in tema di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi. Una circostanza obiettiva potrebbe ad esempio essere quella del valore economico molto limitato del servizio in questione, tale da non destare l'interesse di imprese non nazionali. Spetta al giudice nazionale verificare se gli enti pubblici rispettano in modo corretto il principio di trasparenza, in modo che sia consentito ad un'impresa di un altro Stato membro di aver accesso ad informazioni adeguate.

Ogni differenza di trattamento dev'essere giustificata da ragioni obiettive: una partecipazione dello 0,97% nel soggetto affidatario diretto del servizio non costituisce una tale ragione, tanto più se nell'ente affidatario sono presenti soci privati, il che impedisce di considerare detto soggetto come una struttura di gestione interna di un servizio pubblico.

⁴³¹ Sentenza del 13 ottobre 2005, causa C-458/03, Parking Brixen.

⁴³² La definizione di concessione di servizi è adesso prevista all'art. 30 del Codice dei Contratti Pubblici ai sensi degli artt. 3 e 17 della direttiva 18/2004/CEE, ai sensi del quale: *“nella concessione di servizi la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio. Il soggetto concedente stabilisce in sede di gara anche un prezzo, qualora al concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico – finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare.”*

In linea con l'ultima giurisprudenza vi è anche la sentenza 11 maggio 2006, causa C-340/04, Carbotermo S.p.A., Consorzio Alisei / Comune di Busto Arsizio, Agesp S.p.A., in cui i giudici hanno ribadito che un Comune può attribuire direttamente un appalto pubblico ad un'impresa da esso detenuta se l'attività di quest'ultima è principalmente destinata a tale ente e se sussiste un'influenza determinante dell'ente pubblico⁴³³.

Successivamente la Corte ha fornito utili chiarimenti, con qualche minima apertura, circa: i) il potenziale ingresso di soci privati nell'azionariato (circostanza radicalmente esclusa con la citata sentenza Stadt Halle), ii) i requisiti che consentirebbero, pure agli enti titolari di partecipazioni minoritarie, di esercitare nei confronti della società incaricata della gestione del servizio pubblico all'interno del loro territorio il controllo analogo tipico dell'*in house* providing (questione apparentemente esclusa con la citata sentenza Coname).

Con propria sentenza 19 settembre 2009, causa C-573/07, Comune di Ponte Nossola c. Se.T.Co., la Corte ha infatti stabilito che nel caso in cui *“il capitale della società aggiudicataria è interamente pubblico e in cui non vi è alcun indizio concreto di una futura apertura del capitale di tale società ad investitori privati, la mera possibilità per i privati di partecipare al capitale di detta società non è sufficiente per concludere che la condizione relativa al controllo analogo dell'autorità pubblica non è soddisfatta [...] 53.*

⁴³³ Sul punto si segnalano anche le pronunce della Corte di Giustizia, del 18 gennaio 2007, causa C-220/05, Jean Auroux e altri/Commune de Roane, e del 19 aprile 2007, causa C-295/05, Transformacion Agraria SA/Administracion del Estrado).

Il carattere eccezionale dell'affidamento diretto è stato riconosciuto anche in ambito nazionale. Al riguardo significativa appare la posizione espressa dalla VI sezione del Consiglio di Stato la quale, con la sentenza n. 1514/2007 ha affermato che *“l'in house non costituisce un principio generale, prevalente sulla normativa interna, ma è un principio derogatorio di carattere eccezionale che consente, e non obbliga, i legislatori nazionali a prevedere tale forma di affidamento”*.

In ragione di ciò, la medesima Sezione ha concluso che, in relazione allo specifico settore dei beni culturali, *“l'affidamento diretto non può concernere che il servizio relativo alla valorizzazione, non anche, in difetto di specifiche e inequivocabili norme derogatrici, le attività di progettazione, conservazione e manutenzione dei beni culturali medesimi”* (Cons. Stato, Sent. cit).

Inoltre il Consiglio di Stato ha ripetutamente sancito il divieto di ricorrere al sistema dell'affidamento diretto nel caso in cui il Consiglio di Amministrazione della società affidataria goda di rilevanti poteri gestionali slegati dal controllo dell'azionista pubblico (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, Sentt. n. 2334/07 e 5/07, e Sez. VI, Sent. n. 2932/07).

Le condizioni per l'affidamento diretto sono state invece riscontrate dal T.A.R. Sardegna - sentenza n. 2407 del 21 dicembre 2007 - nel caso di uno statuto societario che prevedeva espressamente la costituzione, da parte del Comune affidante, di un apposito comitato di controllo sulla gestione della società a cui inviare, prima dell'adozione di atti di straordinaria amministrazione da parte del C.d.A., un documento da cui risultasse con chiarezza l'argomento oggetto della decisione e l'eventuale parere del Collegio Sindacale, se nominato. Tale statuto prevedeva poi un termine di tre giorni entro cui l'organo di controllo poteva porre il proprio veto ovvero dare l'assenso scritto. Il TAR Sardegna ha quindi ritenuto che i sopra descritti elementi risultano idonei a: *“ritenere integrati nella fattispecie i requisiti del “controllo analogo”*.

Va tuttavia precisato che, nell'ipotesi in cui un appalto fosse stato attribuito senza indizione di una gara a una società a capitale pubblico alle condizioni stabilite nel punto 51 della presente sentenza, il fatto che, successivamente, ma sempre durante il periodo di validità di tale appalto, gli azionisti privati siano ammessi a partecipare al capitale di detta società costituirebbe un cambiamento di una condizione fondamentale dell'appalto che necessiterebbe di un'indizione di gara” (Corte di Giustizia, Sent. cit. punti 51 e 53).

Nella medesima sentenza la Corte ha altresì specificato che l'attribuzione di effettivi poteri decisionali e di controllo, anche sull'assemblea, ad una struttura sovraordinata alla quale partecipino tutti gli enti soci, consente di considerare soddisfatto il requisito del “controllo analogo”⁴³⁴.

In linea con la giurisprudenza comunitaria, il Consiglio di Stato *“ha reputato necessario che il consiglio di amministrazione della S.p.A. affidataria “in house” non abbia rilevanti poteri gestionali e che l'ente pubblico affidante (nella specie la totalità di soci*

⁴³⁴ Più nel dettaglio, con la suddetta sentenza è stato precisato che: “81. Per quanto concerne i meccanismi di controllo stabiliti dallo statuto della Setco, dal fascicolo risulta che i soci [...] hanno inteso sovrapporre all'assemblea generale e al consiglio di amministrazione, quali previsti dal diritto societario italiano, strutture decisionali non esplicitamente prescritte da tale diritto, dirette a garantire sulla Setco un controllo analogo a quello che essi esercitano sui propri servizi. Si tratta, in particolare, di assicurare un controllo rafforzato, da un lato, tramite il Comitato unitario e, dall'altro, tramite un Comitato tecnico per ogni divisione responsabile delle diverse attività della Setco. 82. Come emerge dagli artt. 8ter e 8quater di detto statuto, il Comitato unitario e i Comitati tecnici sono formati da rappresentanti degli enti azionisti. Ognuno di questi enti possiede un voto in seno a detti comitati, indipendentemente dalle dimensioni dell'ente di cui trattasi o dal numero di azioni che esso detiene. 83. Peraltro, gli artt. 8bis – 8quater dello statuto della Setco attribuiscono al Comitato unitario e ai Comitati tecnici ampi poteri di controllo e di decisione. 84. Parallelamente, l'art. 14 di tale statuto limita i poteri dell'assemblea generale imponendo a quest'ultima di tenere conto degli indirizzi e delle prescrizioni impartite dai Comitati summenzionati e richiedendo un parere favorevole del Comitato unitario prima che l'assemblea generale possa autorizzare l'adempimento di taluni atti da parte degli amministratori della società. 85. Parimenti, l'art. 16 di detto statuto restringe l'autonomia decisionale del consiglio di amministrazione imponendogli di rispettare i poteri riservati e detti comitati e subordinando le sue decisioni all'osservanza alle prescrizioni emanate da questi ultimi. 86. Tenuto conto della portata e dei poteri di controllo e di decisione che esse attribuiscono ai Comitati istituiti nonché della circostanza che questi ultimi sono composti da rappresentanti degli azionisti, le disposizioni statutarie [...] devono essere intese nel senso di mettere gli enti azionisti in grado di esercitare, tramite detti comitati, un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti di tale società. 87. Tuttavia, il giudice del rinvio ritiene che gli articoli 8bis – 8quater dello statuto Setco, laddove riguardano il Comitato unitario e i Comitati tecnici, siano assimilabili ai patti parasociali di cui all'art. 2341 bis del codice civile italiano. Essi ne deducono che il controllo analogo a quello che gli enti azionisti esercitano sui propri servizi, su cui verte il meccanismo di detti Comitati, potrebbe essere ininfluenza. 88. Si tratta di una questione interpretativa di norme nazionali la cui soluzione verte sul giudice del rinvio. 89. Fatta salva la verifica da parte di quest'ultimo dell'operatività delle disposizioni statutarie in oggetto, ne risulta che in circostanze come quelle di cui alla causa principale il controllo esercitato attraverso organi statutari dagli enti azionisti sulla società aggiudicataria può essere considerato tale da consentire a tali enti di esercitare su detta società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.” (Cfr. Corte di Giustizia, sentenza cit. punti 81 – 89).

pubblici), eserciti, pur se con moduli societari su base statutaria, poteri di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario, caratterizzati da un margine di rilevante autonomia della governante rispetto alla maggioranza azionaria (Cons. Stato, sez. VI, 3.4.2007, n. 1514). Risulta quindi indispensabile che le decisioni più importanti siano sempre sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante o, in caso di in house frazionato, della totalità degli enti pubblici soci.” (Cons. Stato, sez. V, 26 agosto 2009, n. 5082).

Quanto alle modalità con cui più enti soci possono esercitare il controllo analogo sulla società *in house*, il Consiglio di Stato, aderendo alle sopra descritte argomentazioni della Corte di Giustizia, ha attribuito importanza all'istituzione di un organo sovraordinato al quale affidare precise competenze autorizzatorie e di controllo: *“merita infatti adeguata valorizzazione la circostanza che, attraverso l'istituzione di un organo, denominato Assemblea dei Sindaci, i comuni soci si siano riservati, oltre a rafforzati poteri di controllo sulla gestione, il potere, ad esercizio necessariamente congiunto (stante il metodo del voto all'unanimità), di approvare in via preventiva tutti gli atti più rilevanti della società, ovverosia, tra le altre, tutte le deliberazioni da sottoporre all'assemblea straordinaria, quelle in materia di acquisti e cessioni di beni e partecipazioni, quelle relative alle modifiche dei contratti di servizio, quelle in tema di nomina degli organi e quelle in ordine al piano industriale.*

E' evidente che, in questo quadro, la mancata considerazione della sola gestione ordinaria non esclude la sussistenza di un controllo analogo concreto e reale, posto che gli atti di ordinaria amministrazione non potranno discostarsi dalle determinazioni preventivamente assunte dall'Assemblea dei Sindaci in ordine a tutte le questioni più rilevanti [...] In sintesi, il requisito del controllo analogo non sottende una logica “dominicale”, rilevando piuttosto una dimensione “funzionale”: affinché il controllo sussista nel caso di una pluralità di soggetti pubblici partecipanti al capitale della società affidataria non è dunque indispensabile che ad esso corrisponda simmetricamente un “controllo” della governante societaria” (Cons. Stato, Sez. V, 9 marzo 2009, nr. 1365).

La Corte di Giustizia si è inoltre espressa sul concetto di controllo analogo esercitato (o esercitabile) da più Enti locali nei confronti della medesima società per chiarire che: *“Quando più autorità pubbliche, nella loro veste di amministrazioni aggiudicatrici, istituiscono in comune un'entità incaricata di adempiere compiti di servizio pubblico ad esse spettanti, oppure quando un'autorità pubblica aderisce ad un'entità siffatta, la*

condizione enunciata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo cui tali autorità, per essere dispensate dal loro obbligo di avviare una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico in conformità alle norme di diritto dell'Unione, debbono esercitare congiuntamente sull'entità in questione un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi, è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell'entità suddetta" (Corte di Giustizia, Sez. III, 29 novembre 2012 in causa C-183/11, Econord c. Comuni di Cagno, Arese e Solbiate).

La Corte di Giustizia (Grande Sezione, 19 dicembre 2012, nr. 159, i causa C- 159/11, Asl Lecce e altro c. Ordine Ingegneri di Lecce) ha altresì stabilito che il diritto dell'Unione osta ad una normativa nazionale che autorizzi la stipulazione, senza previa gara, di un contratto mediante il quale taluni enti pubblici istituiscono tra loro una cooperazione, nel caso in cui tale contratto non abbia il fine di garantire l'adempimento di una funzione del servizio pubblico come agli enti medesimi, non sia retto unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico, oppure sia tale da porre un prestatore privato in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti.

I sopra descritti orientamenti giurisprudenziali sono confluiti, con qualche elemento di novità, nell'art. 5 D.lgs. 50/2016 in attuazione degli artt. 12 e 13 della direttiva 2014/24/UE e dall'art. 28 della direttiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo.

L'analisi dei contenuti del D.Lgs. 50/2016 parte dall'esame dell'art. 5 che, pur senza fornire una definizione di società *in house*, elenca le condizioni che devono essere rispettate al fine di poter effettuare un affidamento diretto al suddetto tipo di società, ossia:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore devono esercitare sulla persona giuridica affidataria un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata deve essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche dalla stessa controllate;
- c) nella persona controllata non vi deve essere alcuna partecipazione diretta di capitali privati, salve specifiche eccezioni.

Per quanto concerne il requisito di cui al precedente punto a), ossia il controllo analogo, il comma 2 del medesimo art. 5 presuppone che vi sia l'esercizio, da parte

dell'amministrazione pubblica affidante, di un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative del soggetto sottoposto al controllo⁴³⁵.

La norma ammette anche il controllo in via mediata, quindi attraverso società di secondo livello che, a loro volta, sono sottoposte al controllo analogo della pubblica amministrazione proprietaria delle quote sociali/azioni della società partecipata *in house*. Si prevede dunque che il controllo analogo possa svolgersi non solo in via diretta ma anche in via indiretta (*c.d. controllo analogo di terzo livello*), tramite un soggetto anch'esso sottoposto al controllo analogo.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 5 in commento viene inoltre considerato ammissibile il controllo congiunto da parte di più Amministrazioni aggiudicatrici nel caso in cui gli organi decisionali del soggetto controllato siano composti dai rappresentanti di tutti i soggetti controllanti, anche attraverso singoli rappresentanti designati da più amministrazioni controllanti.

Quanto al criterio per valutare il rispetto del requisito di cui al precedente punto b), secondo il quale almeno l'80% delle attività della persona giuridica controllata deve essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalla pubblica amministrazione proprietaria, la norma precisa che detta percentuale deve essere valutata in relazione al fatturato totale medio oppure, in mancanza di un fatturato di riferimento, ad una idonea misura alternativa basata sull'attività concretamente svolta⁴³⁶.

Con riferimento invece al terzo requisito, punto c), la norma prescrive la partecipazione pubblica totalitaria. Può essere ammessa in via di eccezione l'ipotesi di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, purché non comportino l'esercizio di un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata e siano in conformità ai principi del Trattato.

Va inoltre sottolineato che, oltre a fissare i requisiti citati per l'affidamento *in house*, il Nuovo Codice ha pure introdotto l'istituzione di un elenco ufficiale degli Enti che

⁴³⁵ Il requisito del controllo analogo è sempre stato individuato come essenziale dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ribadita poi dal Consiglio di Stato, il quale ha avuto modo di precisare che "il controllo analogo a quello esercitato sui servizi dell'ente affidante deve essere configurato in termini diversi e più intensi rispetto ai consueti controlli societari, quale attività di controllo forte che si traduce in un potere assoluto di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività riferita a tutti gli atti di gestione ordinaria e agli aspetti che l'ente concedente ritiene opportuni di quella ordinaria" (Cons. St., sez. V, 13 marzo 2014, n. 1181). Di recente, in termini analoghi, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 30 aprile 2018, n. 2599.

⁴³⁶ Prima dell'entrata in vigore della disciplina in esame, la giurisprudenza comunitaria stabiliva un criterio misto, qualitativo e quantitativo, enucleato per la prima volta in maniera compiuta nella sentenza della Corte di Giustizia C-340/04 (Sentenza Carbotermo).

operano mediante affidamenti diretti, dettando altresì la procedura per l'iscrizione in tale elenco, nonché le ulteriori modalità da seguire per tali tipi di affidamenti.

L'art. 192 del D.lgs. 50/2016⁴³⁷ prevede infatti l'istituzione presso l'ANAC di un elenco delle amministrazioni e degli enti che operano mediante affidamenti diretti in favore dei propri organismi *in house*. Il sistema così delineato presuppone quindi una verifica a monte, ossia prima dell'indispensabile inserimento nel predetto elenco, dei requisiti stabiliti dalla nuova disciplina per l'*in house providing*.

Si rileva altresì come l'iscrizione nell'elenco sia, nella maggior parte dei casi, un presupposto necessario ma non sufficiente per poter procedere all'affidamento diretto. Il comma 2 dell'articolo in esame prescrive infatti che, in caso di affidamenti *in house* di servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, l'amministrazione aggiudicatrice debba svolgere un'istruttoria per verificare (e conseguentemente motivare) la convenienza, in termini di rispondenza al pubblico interesse, dell'operazione sotto il profilo della economicità, efficienza ed efficacia.

⁴³⁷ Art. 192 del D.lgs. 50/2016 (*“Regime speciale degli affidamenti in house”*): “1. È istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3.

2. Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

3. Sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente sono pubblicati e aggiornati, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in formato open-data, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'articolo 162”. In merito alle modalità da seguire per l'iscrizione negli elenchi di cui al suddetto art. 192 del Codcie sui contrtti pubblici, si rinvia alle Linee Guida ANAC nr. 7, inizialmente approvate con Deliberazione del Consiglio ANAC nr. 235 del 15 febbraio 2017 e successivamente aggiornate con Dleibera, sempre del Consiglio dell'Autorità, nr. 951 del 20 settembre 2017, recanti «Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori he operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previstodall'art. 192 del d.lgs. 50/2016». Successivamente, con delibera A.N.A.C. n. 235 del 15 febbraio del 2017 (debitamente aggiornate al d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 con deliberazione del Consiglio dell'Autorità n. 951 del 20 settembre 2017) il Consiglio dell'Autorità ha le linee guida n. 7, di attuazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016».

Sotto il profilo della trasparenza è inoltre prevista la pubblicazione di tutti gli atti relativi all'affidamento diretto di appalti e concessioni, nel formato aperto dell'*open data*, al fine di garantire la massima pubblicità a tali attività e la possibilità di controllo da parte delle imprese interessate, oltreché il generalizzato "controllo sociale".

Va infine segnalato che, oltre al Codice sui contratti pubblici, pure il D.Lgs. ossia il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, approvato con il D. Lgs. 175/2016 contiene, per quanto riguarda gli aspetti societari, una definizione ed una disciplina del modello *in house providing*. In particolare, l'art. 16 del predetto Testo Unico prevede che:

"1. Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

2. Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:

a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile;

b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;

c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.

3. Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

3-bis. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

4. Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 3 costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile e dell'articolo 15 del presente decreto.

5. Nel caso di cui al comma 4, la società può sanare l'irregolarità se, entro tre mesi dalla data in cui la stessa si è manifestata, rinunci a una parte dei rapporti con soggetti terzi, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali, ovvero rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci, sciogliendo i relativi rapporti. In quest'ultimo caso le attività precedentemente affidate alla società controllata devono essere riaffidate, dall'ente o dagli enti pubblici soci, mediante procedure competitive regolate dalla disciplina in materia di contratti pubblici, entro i sei mesi successivi allo scioglimento del rapporto contrattuale. Nelle more dello svolgimento delle procedure di gara i beni o servizi continueranno ad essere forniti dalla stessa società controllata.

6. Nel caso di rinuncia agli affidamenti diretti, di cui al comma 5, la società può continuare la propria attività se e in quanto sussistano i requisiti di cui all'articolo 4. A seguito della cessazione degli affidamenti diretti, perdono efficacia le clausole statutarie e i patti parasociali finalizzati a realizzare i requisiti del controllo analogo.

7. Le società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 192 del medesimo decreto legislativo n. 50 del 2016".

Gli adeguamenti normativi

Il legislatore italiano è intervenuto a disciplinare sia le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, sia le modalità e i limiti operativi per le società strumentali agli enti pubblici.

Sul piano dei servizi pubblici locali, l'art. 23bis del D.L. 112/2008 e ss.mm.ii., non applicabile per rilevanti settori economici (quali il mercato del gas, dell'energia elettrica, delle farmacie comunali e del trasporto regionale ferroviario), ribadiva il prevalente criterio della gara, ponendo precisi limiti temporali agli affidamenti diretti, nonché limitando sensibilmente, a determinate condizioni e circostanze, i margini operativi delle cosiddette società *in house*. Dopo la sua abrogazione avvenuta a seguito di referendum popolare del giugno 2011, veniva reintrodotta nell'ordinamento (art. 4 del Decreto Legge 13 agosto 2011 convertito con legge 148/2011) una disciplina dei servizi pubblici locali

per molti versi simile (ad eccezione della materia riguardante il servizio idrico ed alcune norme in favore delle società quotate) a quella precedentemente dettata dal citato art. 23bis. Sennonché, pure questa nuova disciplina non è più in vigore in quanto dichiarata incostituzionale (Corte Costituzionale, sentenza 20 luglio 2012, nr. 199).

Allo stato, pertanto, la materia dei servizi pubblici locali è disciplinata da scarse norme che rievocano in modo generico i principi comunitari (cfr. in particolare l'art. 34 del D.L. 18 ottobre 2012, nr. 179).

In attesa di eventuali futuri sviluppi, occorre tenere distinta la gestione dei servizi pubblici locali, che consiste nell'esercizio, da parte della società affidataria, di "*attività d'impresa da parte di enti pubblici*" (Cons. Stato, Sez. V, 22 marzo 2010, n. 1651), dall'esercizio di "*attività in forma privatistica*" da parte di "*società pubbliche strumentali alle amministrazioni regionali e locali*" (Cons. Stato, 1651/10 cit.).

Siffatti diversi tipi di società sono invece sottoposte ai divieti e alle limitazioni dell'art. 13 del Decreto Legge n. 233 del 4 luglio 2006 (il cosiddetto "Decreto Bersani"),⁴³⁸ ora abrogato dall'art. 28 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, noto come il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, che non contiene però le limitazioni disposte dal cosiddetto "Decreto Bersani".

Analogamente, pure le precedenti disposizioni in materia di designazione degli organi di amministrazione e controllo delle cosiddette Società Pubbliche o a Controllo Pubblico, trovano una compiuta disciplina del Suddetto D.Lgs. 175/2016, che ha quindi superato le poco lineari disposizioni collegate alla cosiddetta *spending review* ed in particolare il D.L. 6 luglio 2012, nr. 95 (convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 nr. 135).

⁴³⁸ Convertito con Legge n. 248 del 4 agosto 2006, come modificato dalla l. 296/2006, dal d.l. 185/2008 e dalla l. 99/2009.