

# DIZIONARIO SISTEMATICO DEL DIRITTO DELLA CONCORRENZA

a cura di

Lorenzo F. Pace

ESTRATTO



Jovene editore 2013

## La disciplina degli aiuti di Stato a finalità regionale

*Sommario:* I. INTRODUZIONE. – II. I NECESSARI PRESUPPOSTI PER LA DETERMINAZIONE DELLE REGIONI AMMISSIBILI. – III LE CARTE A FINALITÀ REGIONALE E DICHIARAZIONE DI COMPATIBILITÀ. – IV. OBBLIGO DI NOTIFICA DEGLI AIUTI A FINALITÀ REGIONALE. – V. IL POTERE DISCREZIONALE DELLA COMMISSIONE NELLA VALUTAZIONE DI COMPATIBILITÀ DI UNA MISURA: PROBLEMATICHE TECNICO-PROCESSUALI.

### I. DISPOSIZIONI RILEVANTI NEL TRATTATO ISTITUTIVO

Il TFUE all'art. 107 § 3 lett. *a*) e *c*) prevede due ipotesi di intervento statale a finalità regionale potenzialmente compatibili:

*i*) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita è anormalmente basso, oppure caratterizzata da grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni ultraperiferiche<sup>1</sup>, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;

*ii*) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune re-

gioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

Oltre a prevedere un generale divieto di erogazione di misure statali a vantaggio di talune imprese o categorie di imprese, l'art. 107 TFUE espressamente ammette una serie di deroghe in forza delle quali talune misure statali sono *per se* considerate compatibili con il mercato interno oppure *sono* suscettibili di essere qualificate come compatibili con questo.

Gli aiuti c.d a finalità regionale rientrano in questa seconda categoria rispetto cui sussiste, in ogni caso e salvo eccezioni predefinite, l'obbligo di notifica preventivo alla Commissione europea<sup>2</sup>.

Sin dall'inizio del processo di integrazione europeo, pertanto, il legislatore UE si è premurato di sottolineare come sebbene l'intervento statale di sussidio ad un'impresa o un intervento settoriale dovesse essere oggetto di un divieto perentorio, in taluni contesti regionali le peculiari caratteristiche morfologiche nonché even-

<sup>1</sup> Il territorio dell'Unione europea comprende otto regioni c.d. ultraperiferiche espressamente disciplinate all'art. 349 TFUE (*ex* articolo 299, § 2, commi 2-4 TCE) recentemente modificato dalla decisione del Consiglio europeo, 29 ottobre del 2010, in G.U.U.E. L 325, 9 dicembre 2010, p. 4 secondo cui «Tenuto conto della situazione socio-economica strutturale della Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, della Riunione, di Saint Barthélemy, di Saint Martin, delle Azorre, di Madera e delle isole Canarie, aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, ivi comprese politiche comuni. Allorché adotta le misure specifiche in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo. Le misure di cui al primo comma riguardano in particolare politiche doganali e commerciali, politica fiscale, zone franche, politiche in materia di agricoltura e

di pesca, condizioni di fornitura delle materie prime e di beni di consumo primari, aiuti di Stato e condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali dell'Unione. Il Consiglio adotta le misure di cui al primo comma tenendo conto delle caratteristiche e dei vincoli specifici delle regioni ultraperiferiche senza compromettere l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione, ivi compresi il mercato interno e le politiche comuni». In forza dell'art. 355 TFUE, che determina l'ambito di applicazione territoriale del diritto primario UE, l'Unione europea intrattiene rapporti di partenariato con le regioni ultraperiferiche di cui *supra*.

<sup>2</sup> Ai sensi ad esempio del 7° considerando del Reg. 1628/2006 della Commissione, del 24 ottobre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato agli aiuti di Stato per investimenti a finalità regionale Testo rilevante ai fini del SEE (oggi rispettivamente artt. 107 e 108 TFUE), in G.U.U.E. L 302 del 1 novembre 2006, p. 29: «Sono esentati dall'obbligo di notificazione gli aiuti che soddisfano tutte le condizioni del presente regolamento. I regimi di aiuti a finalità regionale esentati a norma del presente regolamento devono contenere un espresso riferimento ad esso».

tuali condizioni di natura economica di tipo strutturale di uno Stato membro potessero giustificare l'ammissione di un sostegno al fine di garantire un perequato riparto delle risorse economiche.

La *ratio* sottostante a queste deroghe si comprende alla luce del più ampio obiettivo perseguito dal legislatore europeo di garantire uno sviluppo armonioso delle attività economiche nel territorio dell'Unione, nonché una più forte coesione a livello economico e sociale (artt. 4 e 174 TFUE)<sup>3</sup>. Questo approccio trova pieno riscontro nella giurisprudenza più risalente secondo cui le deroghe al libero gioco della concorrenza previste dal Trattato in favore degli aiuti regionali sono «fondate sulla solidarietà comunitaria, obiettivo fondamentale del Trattato come comprovato dal suo preambolo». Nell'esercizio del suo potere discrezionale (v. *infra* § V), è compito della Commissione «provvedere a conciliare gli obiettivi della libera concorrenza e della solidarietà comunitaria, nel rispetto del principio di proporzionalità»<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Va comunque sottolineato che la finalità di coesione economica all'interno dell'Unione europea perseguita anche attraverso altri strumenti di diritto derivato quali, ad esempio, i Regolamenti inerenti ai Fondi Strutturali, non prevale né può prescindere dall'obbligo di rispettare il principio della libera concorrenza disposta dai Trattati istitutivi, dovendosi necessariamente coordinare a questa. Il rapporto di necessario coordinamento è del resto normalmente indicato nei diversi atti legislativi come, ad esempio, l'art. 7 del Reg. 2052/88 del Consiglio, 24 giugno 1988, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti, in G.U.C.E. L 185, 15 luglio 1988, p. 9; confermato dal successivo Reg. 1260/1999 del Consiglio, 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, in G.U.C.E. L 161, 26 giugno 1999, p. 1, art. 12. Riferimenti specifici di coordinamento con la disciplina di cui all'art. 107 TFUE si ritrovano anche nel più recente Reg. 1083/2006 del Consiglio, 11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul fondo europeo di sviluppo regionale, sul fondo sociale europeo e sul fondo di coesione, in G.U.U.E. L 2010, 31 luglio 2006, che abroga il Reg. 1260/1999. Si pensi ad esempio all'art. 54 secondo cui per gli aiuti concessi dagli Stati ai sensi dell'art. 87 (oggi 107 TFUE) i programmi operativi devono rispettare i massimali di aiuti stabiliti dalla disciplina in materia di Aiuti di Stato; nonché all'art. 55 che

In questo specifico contesto l'azione della Commissione appare quindi preordinata ad una razionalizzazione dell'intervento pubblico avente una finalità regionale, piuttosto che ad una limitazione dello stesso.

Se quindi nella deroga *supra* (a) la Commissione vaglia la situazione specifica occupazionale o disagevole di una regione parametrandola allo *status* del restante territorio europeo complessivamente considerato<sup>5</sup>, per quanto concerne l'eccezione contenuta nella lettera (c) il termine di raffronto è, invece, la situazione media nazionale<sup>6</sup>: in questa seconda ipotesi la Commissione ha il potere di dichiarare compatibili sovvenzioni dirette ad incentivare talune attività economiche o talune regioni economiche al fine di promuoverne lo sviluppo. Non deve pertanto stupire il dato normativo espresso nel TFUE secondo cui solo rispetto a questa seconda ipotesi il vaglio della Commissione dovrà considerare l'effetto incidente della misura statale sugli scambi intraeuropei.

esclude l'applicazione della disciplina dei progetti generatori di entrate ai progetti disciplinati ai sensi dell'art. 107 TFUE.

<sup>4</sup> A riguardo è stato precisato dal Trib. UE, 12 dicembre 1996, causa T-170/06, *Association internationale des utilisateurs de fils de filaments artificiels et synthétiques de soie naturelle c. Commissione* - "Aiufluss", in *Racc.* 1996, p. II-2169, punto 54, come «Il peso della solidarietà comunitaria può variare a seconda delle situazioni, ed ha effetti più rilevanti a danno della concorrenza nelle situazioni di crisi descritte nel n. 3, lett. a), che non nelle ipotesi. In tale contesto, la Commissione è tenuta a valutare gli effetti settoriali dell'aiuto regionale progettato, anche per quanto riguarda le regioni che possono rientrare nell'ambito di applicazione del n. 3, lett. a), al fine di evitare che attraverso una misura di aiuto si crei un problema settoriale nell'ambito della Comunità più grave del problema regionale iniziale».

<sup>5</sup> Questa funzione riconosciuta alla prima deroga di cui all'art. 107 § 3 TFUE è stata esplicitata dalla stessa Commissione europea sin dalla prima Comunicazione sugli Orientamenti in materia di Aiuti di Stato a finalità regionale, in G.U.C.E. C-74, 10 marzo 1998, punto 9, dove è stato precisato come la deroga in questione riguarderebbe solamente la situazione economica particolarmente sfavorevole di alcune regioni rispetto alla Comunità nel suo complesso.

<sup>6</sup> C. giust. UE, 14 ottobre 1979, causa C-248/84, *Germania c. Commissione*, in *Racc.* 1987, p. I-4013, punto 19.

Come illustrato dalla Commissione europea nei propri Orientamenti adottati in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 (“gli Orientamenti”), recependo la giurisprudenza pertinente<sup>7</sup>, l'intervento a finalità regionale implica un bilanciamento tra gli effetti positivi in termini di vantaggi allo sviluppo conseguibili dalla ragione sfavorita e le conseguenti distorsioni della concorrenza.

Nella prospettiva europea di divieto degli aiuti alle imprese, appare allora maggiormente accettabile un'alterazione del mercato al fine di salvaguardare lo sviluppo delle regioni rientranti nella categoria di cui alla lettera a) preordinata al recupero delle regioni caratterizzate da un tenore di vita della popolazione “anormalmente basso” nonché da un “grave” livello di disoccupazione, rispetto ad interventi fondati sulla deroga di cui alla lett. c) che, eccezionalmente, ammette interventi di tipo economico svincolati da un qualsiasi collegamento o limite di tipo strutturale, economico nonché sociale<sup>8</sup>.

Tale distinzione, elaborata in termini di preminenza dell'obbiettivo perseguibile dallo Stato, riflette d'altronde la più consolidata giurisprudenza in materia di aiuti secondo cui l'aiuto “al funzionamento” è generalmente vietato. L'aiuto “al funzionamento” costituisce la modalità di ausilio economico statale più semplice e comune anche nell'ambito degli aiuti a finalità regionale. Potendo sgravare le imprese dei costi inerenti alla propria ge-

stione corrente oppure alle proprie normali attività, per consolidata giurisprudenza è una forma di aiuto qualificata di per sé idoneo a falsare la concorrenza<sup>9</sup> e quindi atti ad incidere negativamente sugli scambi tra gli Stati membri<sup>10</sup>.

Imponendo la verifica dell'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri, requisito necessario per constatare l'esistenza di un aiuto vietato, il legislatore europeo ha pertanto espressamente imposto una analisi di compatibilità in una prospettiva di mercato unico anche quando fondata sulla deroga di cui all'art. 107 § 3 lett. c) TFUE. Il legislatore ha così *a priori* evitato un possibile svilimento dell'efficacia della disciplina UE in materia di aiuti di Stato nonché un'alterazione del quadro socioeconomico europeo per l'aver concesso agli Stati una giustificazione al divieto generale *ex art.* 107 TFUE riconducibile alle sole esigenze regionali interne.

## II. I NECESSARI PRESUPPOSTI PER LA DETERMINAZIONE DELLE REGIONI AMMISSIBILI

Proprio in considerazione della diversa dimensione in cui si colloca la possibilità per lo Stato di sostenere lo sviluppo regionale contemplato dalle due deroghe di cui all'art. 107 § 3 TFUE (v. *supra* § I), diversi sono i presupposti necessari per la *delimitazione geografica* delle regioni c.d. ammissibili al beneficio di interventi statali a finalità regionale.

<sup>7</sup> Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013, in G.U.U.E. C-54, 4 marzo 2006, p. 13, punto 5.

<sup>8</sup> C. giust. UE, 14 ottobre 1979, *Germania c. Commissione*, cit., punto 19.

<sup>9</sup> Cfr. *ex multae* sentenze della C. giust. UE, 19 settembre 2000, causa C-156/98, *Germania c. Commissione*, in *Racc.* 2000, p. I-6857, punto 30, e 9 luglio 2011, causa C-71/09, *Comitato Venezia vuole vivere e a c. Commissione*, non ancora pubblicata, punto 136; sentenze del Trib. UE, 8 giugno 1995, causa T-459/93, *Siemens c. Commissione*, in *Racc.* 1995, p. II-1675, punti 48 e 77, 29 settembre 2000, causa T-55/99, *CETM c. Commissione*, in *Racc.* 2000, p. II-3207, punto 83, 27 novembre 2003, causa T-190/00, *Regione Sicilia c. Commissione*, in *Racc.* 2003, p. II-5015, punto 130; 9 settembre 2009, cause riunite da T-30/01 a T-32/01 e da T-86/02 a T-88/02, *Territorio Histórico de Alava - Diputación Foral de Alava e a. c.*

*Commissione*, in *Racc.* 2009, p. II-2919, punto 226.

<sup>10</sup> C. giust. UE, 17 settembre 1980, causa 730/79, *Philip Morris c. Commissione*, in *Racc.* 1980, p. 267, punto 11; C. giust. UE, 7 marzo 2002, causa C-310/99, *Italia c. Commissione*, in *Racc.* 2002, p. I-2289, punto 84; C. giust. UE, 20 novembre 2003, causa C-126/01, *Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie e GEMO*, in *Racc.* 2003, p. I-13769, punto 41. Sotto questo profilo è opportuno sottolineare come nel progetto di Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2014 - 2020, reperibile sul sito della DG COMP, con esplicito riferimento ai regimi di aiuto al funzionamento la Commissione specifica di considerare esistente l'aiuto al funzionamento semplicemente «quando è probabile che in assenza di aiuto il livello di attività economica nella zona oppure nella regione in questione risulti notevolmente ridotto a causa dei problemi che l'aiuto è destinato a risolvere».

Con riferimento alla prima deroga, inerente ad eventuali aiuti diretti a migliorare il tenore di vita e occupazionale delle regioni sfavorite, si è optato per l'applicazione di un criterio comunitario: beneficiano della deroga normativa di cui all'art. 107 § 3, lett. a) TFUE le regioni qualificabili di livello II secondo la classificazione comune per le unità territoriali ("NUTS")<sup>11</sup>, caratterizzate da un prodotto interno lordo ("PIL") pro-capite inferiore al 75% della media UE. Il PIL pro-capite viene calcolato in standard di potere di acquisto.

L'acquisizione dello *status* di area assistita ai sensi dell'art. 107 § 3, lett. a) TFUE non ha, però, un'efficacia temporale illimitata ed è naturalmente suscettibile di essere modificato. La perdita dello *status* di "zona a" può comportare comunque direttamente l'ammissibilità della stessa a ricevere aiuti in base all'art. 107 § 3, lett. c) TFUE. A riguardo la Commissione ha adottato, ad esempio, la Comunicazione sul riesame dello *status* e dei massimali di aiuto di Stato a finalità regionale per il periodo 2011-2013<sup>12</sup> secondo cui, per

quanto concerne lo Stato italiano, rimane ammissibile agli aiuti ai sensi dell'art. 107 § 3, lett. a) TFUE la regione Basilicata<sup>13</sup>.

La Commissione stabilisce, poi, anche l'elenco delle regioni che possono beneficiare della deroga di cui alla lett. c) dell'art. 107 § 3 TFUE. Tuttavia, in questo caso, poiché è la stessa base giuridica contenuta nel Trattato istitutivo a conferire agli Stati membri la facoltà di assistere regioni ritenute svantaggiate rispetto alla media nazionale, compete a ciascuno Stato individuare le regioni considerate potenzialmente beneficiarie della deroga e addurre le pertinenti giustificazioni elaborate sulla base di *considerazioni nazionali nell'ambito comunque dei parametri di riferimento illustrati dalla Commissione nei propri orientamenti*<sup>14</sup>.

In entrambi i casi rileva, quale presupposto generale di partenza per il calcolo dei massimali regionali, il limite individuato in termini di popolazione dalla Commissione per la copertura complessiva all'interno dell'Unione delle regioni assistite: nell'UE a 25 la Commissione aveva determinato la soglia al 42%, suc-

<sup>11</sup> Il Reg. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 maggio 2003, relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica, G.U.U.E. L 154, 21 giugno 2003, p. 1 ss. (modificato dal Reg. 1888/2005 G.U. L 309 del 25 novembre 2005, p. 1, a motivo dell'adesione della Repubblica Ceca, dell'Estonia, di Cipro, della Lettonia, della Lituania, dell'Ungheria, di Malta, della Polonia, della Slovenia e della Slovacchia all'Unione europea, e dal Reg. 105/2007, in G.U.U.E. L 39, 10 febbraio 2007, p. 1 ss.) costituisce il quadro giuridico per la classificazione regionale dell'UE al fine di consentire la raccolta, la compilazione e la diffusione di statistiche regionali armonizzate nella Comunità. L'articolo 5, paragrafo 5, Reg. 1059/2003 stabilisce che, allorché sia apportato un emendamento alla classificazione NUTS, lo Stato membro in questione comunichi alla Commissione le serie per la nuova suddivisione regionale, in sostituzione dei dati già trasmessi. L'elenco delle serie e la loro durata sono specificati dalla Commissione tenendo conto della possibilità concreta di fornirle. Tali serie devono essere fornite entro due anni dall'adozione dell'emendamento della classificazione NUTS. Rileva a riguardo il Reg. 11/2008 della Commissione, 8 gennaio 2008, recante attuazione del Reg. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per

la statistica (NUTS) per quanto riguarda la trasmissione delle serie per la nuova suddivisione regionale, in G.U.U.E. L 5, 9 gennaio 2008, pp. 13-14.

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione sul riesame dello *Status* e dei massimali di aiuto di Stato delle regioni ad effetto statistico in determinate carte nazionali degli aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 1 gennaio 2011-31 dicembre 2013, in G.U.U.E. C-222, 17 agosto 2010, p. 2 ss.

<sup>13</sup> A riguardo va notato che secondo il progetto contenente i nuovi Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020, cit., punto 142, ogni Stato membro deve avere sufficiente copertura c.d. "C" al fine di poter designare ai sensi della deroga di cui alla lett. c) dell'art. 107 § 3 TFUE le zone che erano state designate come "zone a" nella carta degli aiuti a finalità regionale nel periodo 2011-2013, come modificata da ultimo nel 2011, v. *supra* nota 16, e il cui PIL pro capite continua ad essere significativamente inferiore alla media UE-27.

<sup>14</sup> Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013, cit., punti 30-32, dove vengono elencati i criteri di cui uno Stato deve tener conto per la designazione delle zone c, sostanzialmente ripresi e aggiornati all'UE a 27 ai punti 152-154 del documento contenente il progetto dei nuovi Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2014-2020.

cessivamente confermata per l'UE a 27<sup>15</sup>. Questo limite serve ad assicurare che la copertura garantita in termini di popolazione nelle regioni assistite rimanga comunque inferiore rispetto alle regioni non assistite, in conformità alla natura derogatoria della politica in materia di aiuti di Stato a finalità regionale<sup>16</sup>.

Ne consegue, in linea generale, che la determinazione del singolo massimale regionale per ciascuno Stato membro, espresso sempre in termini di popolazione e necessario per l'eleggibilità di una regione nella deroga di cui alla lettera *c*) dell'art. 107 § 3 TFUE, si ottiene deducendo dal massimale complessivo di copertura, la popolazione delle aree rientranti nella deroga *a*) nonché delle regioni che acquisiscono lo *status* di zona ammissibile ai sensi della seconda deroga di cui all'art. 107 § 3 TFUE per espressa previsione da parte della Commissione<sup>17</sup>.

### III. LE CARTE A FINALITÀ REGIONALE E DICHIARAZIONE DI COMPATIBILITÀ

Le Carte a finalità regionale costituiscono le mappe, di volta in volta pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, indicanti per ciascuno Stato membro le regioni ammesse a beneficiare delle deroghe previste dal Trattato con riferimento agli aiuti a finalità regionale e i massimali di intensità degli aiuti all'investimento approvati per ciascuna regione definiti nel rispetto dei criteri previsti negli Orientamenti. Gli Stati membri devono quindi notificare<sup>18</sup> le carte a finalità regionale direttamente alla Commissione cui compete il potere, dopo aver effet-

tuato una valutazione della compatibilità delle stesse con i criteri definiti nei propri Orientamenti, di approvazione ufficiale mediante decisione.

La natura di tali atti decisori è stata precisata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Per il loro carattere peculiare, trattandosi di atti finalizzati a completare in un certo senso il quadro normativo quanto all'ambito di applicazione *rationae loci* degli aiuti a finalità regionale, la Corte di giustizia ha avuto modo di chiarire come tali decisioni di approvazione da un lato costituiscono parte integrante degli Orientamenti adottati dalla Commissione; dall'altro le stesse acquisiscono un'efficacia vincolante *solo a condizione di essere state accettate previamente* anche dagli Stati membri<sup>19</sup>. La Corte precisa che non essendo precedute da un procedimento formale di adozione ed avendo sostanzialmente uno scopo diverso dalle decisioni di valutazione della compatibilità con il mercato unico, questi atti «costituiscono una delle tappe di un procedimento che mira a stabilire le condizioni generali dell'esame comunitario dei regimi di aiuti a finalità regionale»<sup>20</sup>.

È inoltre utile ricordare che sino a quando la Commissione non si esprime nel merito delle proposte che lo Stato membro può inoltrare per definire l'elenco delle regioni che ritiene ammissibili, sembrerebbe sussistere una facoltà di modifica della proposta.

Nel caso *Repubblica Federale di Germania c. Commissione*, ad esempio, la Commissione eccepiva l'irricevibilità dell'azione di annullamento introdotta dallo

<sup>15</sup> Si noti che il massimale al 42% è confermato anche per il periodo 2014-2020 salvo opportune adeguamenti necessari all'adesione da parte della Croazia (UE-28).

<sup>16</sup> Art. 12 degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013, cit.

<sup>17</sup> I nuovi Orientamenti per 2014-2020 sotto questo profilo attueranno una semplificazione istituendo espressamente la categoria delle "zone c predefinite" che ricomprendono: «(a) le ex "zone a" con un PIL pro capite inferiore al 90% della media UE-27; regioni NUTS 2 che erano state designate come "zone a" nel periodo 2011-2013 e il cui PIL pro capite è inferiore al 90% della media UE-27; (b) zone scarsamente popolate: le regioni NUTS 3 con meno di 12,5 abitanti per km<sup>2</sup> (dati

Eurostat sulla densità della popolazione per il 2010)».

<sup>18</sup> Si noti che per il periodo 2014-2020 gli Stati membri saranno tenuti a notificare alla Commissione una sola carta regionale successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea dei nuovi Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, con validità per le stesse decorrente a partire dal 1° gennaio 2014 fino al 31 dicembre 2020.

<sup>19</sup> C. giust. UE, 18 giugno 2002, causa C-242/00, *Repubblica federale di Germania c. Commissione*, in *Racc.* 2002, p. I-5603, punti 34-35.

<sup>20</sup> C. giust. UE, 18 giugno 2002, causa C-242/00, *Repubblica federale di Germania c. Commissione*, cit., punto 34.

Stato tedesco avverso la decisione che dichiarava compatibile ai sensi dell'art. 107 § 3, lett. c) TFUE l'ultimo elenco fornito all'esecutivo e modificativo delle prime proposte, sostenendo che trattandosi di una decisione positiva non si era verificato alcun pregiudizio in capo allo Stato agente che giustificasse l'azione contenziosa.

La Germania nel corso del procedimento aveva tentato di ottenere l'approvazione favorevole del primo elenco rispetto a cui però la Commissione si sarebbe espressa in senso negativo. Pertanto in sede contenziosa la Germania sosteneva che l'approvazione finale del secondo elenco da parte della Commissione aveva costituito *de facto* un rifiuto implicito del primo elenco.

La Corte si pronuncia per l'irricevibilità dell'azione avvallando l'eccezione dell'esecutivo ma formulando, nella sostanza, un ragionamento peculiare e in prospettiva favorevole alla posizione degli Stati notificanti.

In particolare secondo l'organo giudicante il mancato pregiudizio per il ricorrente sostenuto dalla Commissione doveva individuarsi nell'assenza di una esplicita pronuncia da parte dell'Istituzione sulla prima domanda della Germania finalizzata ad ottenere aiuti regionali che rappresentassero la percentuale voluta della sua popolazione (24%).

In assenza di un rigetto o assenso espresso sia negli atti privi di efficacia vincolante (ossia le misure intermedie notificate anteriormente alla decisione di approvazione) sia nella decisione impugnata sul punto, secondo la Corte lo Stato ben avrebbe potuto ancora notificare un elenco supplementare di regioni che coprisse la percentuale necessaria della sua popolazione per raggiungere la soglia inizialmente voluta. Trattasi di una facoltà, precisa la Corte, comunque subordinata

al giudizio necessario e preventivo di compatibilità da parte della Commissione quanto al contenuto<sup>21</sup>.

Ad ogni modo, il ragionamento prospettato dalla Corte di giustizia sembrerebbe orientato a garantire sia un ampio margine di manovra nel dialogo tra lo Stato e i servizi competenti della Commissione sia, contestualmente, un dovere in capo all'Istituzione di manifestare la propria opinione in modo compiuto ed esplicito nel merito di ogni aspetto della proposta nazionale nel suo complesso.

Questa precisazione giurisprudenziale permette quindi di constatare l'importanza che acquista, per la politica regionale di uno Stato, la definizione dell'elenco delle regioni ammissibili e l'individuazione delle ragioni che supportano le scelte nazionali di intervento a vantaggio di determinate aree piuttosto che di altre, quali elementi capaci di condizionare l'andamento di tutta la procedura di valutazione formale di compatibilità che la Commissione deve effettuare, a partire dalla notifica della misura (v. *infra* § IV), sino all'eventuale contenzioso esperibile davanti alle giurisdizioni europee (v. *infra* § V).

#### IV. OBBLIGO DI NOTIFICA DEGLI AIUTI A FINALITÀ REGIONALE

Come accennato (v. *supra* § I) gli aiuti a finalità regionale costituiscono una deroga al generale divieto di intervento statale di ausilio delle imprese; l'esecuzione concreta delle misure statali presuppone pertanto un esame di compatibilità da parte della Commissione (v. *infra* § IV)<sup>22</sup>.

Per tale ragione, in via generale, gli aiuti a finalità regionale sono soggetti al normale obbligo di notifica di cui all'art. 108 § 3 TFUE da parte degli Stati membri. Tuttavia per il tramite del Reg. 994/98<sup>23</sup> il Consiglio dell'Unione ha espressa-

<sup>21</sup> C. giust. UE, 18 giugno 2002, causa C-242/00, *Repubblica federale di Germania c. Commissione*, cit., punti 39-45.

<sup>22</sup> Per espressa formulazione letterale nel testo del Trattato gli aiuti a finalità regionale «possono essere dichiarati compatibili con il mercato comune» in ragione del implicito carattere poten-

zialmente anti-concorrenziale laddove utilizzati in modo abusivo dagli Stati membri.

<sup>23</sup> Reg. 994/98 del Consiglio, 7 maggio 1998, sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del Trattato (oggi artt. 107 e 108 TFUE) che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di stato orizzontali, in G.U.C.E. L 142, 14 maggio 1998, p. 1 ss.

mente conferito il potere all'esecutivo di adottare Regolamenti di esenzione per categoria per talune categorie di aiuti di portata orizzontale tra i quali rientrano gli aiuti regionali<sup>24</sup>, definendo negli stessi la finalità dell'aiuto, le categorie di beneficiari, i massimali espressi o in termini di intensità dell'aiuto in relazione ad un insieme di costi ammissibili o in termini di importi massimi, le condizioni relative al cumulo degli aiuti, le condizioni del controllo<sup>25</sup>.

È seguito pertanto l'adozione da parte della Commissione di una serie di Regolamenti per i singoli settori di interesse oggi riunificati nell'unico testo di esenzione generale per categoria, il Reg. 800/2008 ("Reg. di esenzione")<sup>26</sup>.

Gli aiuti a finalità regionale, in conformità a quanto previsto dalla Commissione nei propri Orientamenti, rientrano nell'ambito di applicazione materiale del Reg. di esenzione, ad eccezione degli aiuti a finalità regionale nel settore siderurgico, nel settore della costruzione navale e nel settore delle fibre sintetiche<sup>27</sup>, nonché dei regimi di aiuto a finalità regionale se destinati a settori specifici di attività economica<sup>28</sup>, gli aiuti regionali agli investimenti e all'occupazione, anche erogati in favore della costituzione di piccole imprese, concessi nelle regioni ammissibili ad aiuti regionali come stabilito nella carta a finalità regionale approvata per lo Stato membro (v. *supra* § III).

I nuovi Orientamenti in corso di pubblicazione per il periodo 2014-2020 ("i nuovi Orientamenti") confermano l'approccio sino ad ora seguito dalla Commis-

sione specificando che al di fuori delle ipotesi che soddisfano le condizioni specificate nel regolamento di esenzione per categoria, i regimi di aiuti agli investimenti destinati a settori specifici di attività economica e le forme specifiche di aiuti al funzionamento restano soggetti all'obbligo di notifica a causa del maggior rischio di distorsione della concorrenza e di incidenza sugli scambi tra gli Stati membri<sup>29</sup>. Va notato che sia negli attuali Orientamenti in vigore, sia nel progetto contenente i nuovi Orientamenti, la Commissione esprime la convinzione che di regola gli aiuti agli investimenti possono essere concessi quando rientrano nel contesto di regimi di aiuti multisettoriale volti ad attuare una precisa e definita strategia di sviluppo regionale. È in tale prospettiva che rimane quindi perentorio l'obbligo di notifica *ex ante* dei regimi di aiuti agli investimenti laddove destinati a settori specifici di attività.

L'obbligo di notifica è attenuato, invece, nei casi di aiuti individuali a progetti di investimento. In questa ipotesi infatti l'obbligo di notifica sussiste quando l'ammontare dell'aiuto superi l'importo massimo consentito che un investimento con costi ammissibili pari a 100 milioni di euro possa ricevere conformemente all'intensità massima corretta dell'aiuto<sup>30</sup>.

Infine, come si è anticipato (v. *supra* § I), gli aiuti al funzionamento sono di norma vietati, in quanto diretti a sgravare le spese correnti di un'impresa (si pensi ad esempio alle esenzioni fiscali oppure alla riduzione degli oneri sociali).

<sup>24</sup> Ai sensi dell'art. 1 Reg. 994/98 del Consiglio, cit., 1a «Commissione può, mediante regolamenti adottati secondo la procedura di cui all'articolo 8 del presente regolamento e a norma dell'articolo 92 del trattato, dichiarare che le seguenti categorie di aiuti sono compatibili con il mercato comune e non soggette all'obbligo di notifica di cui all'articolo 93, paragrafo 3 del trattato: a) gli aiuti a favore: i) delle piccole e medie imprese, ii) della ricerca e dello sviluppo, iii) della tutela dell'ambiente, iv) dell'occupazione e della formazione; b) gli aiuti che rispettano la mappa approvata dalla Commissione per ciascuno Stato membro per l'erogazione degli aiuti a finalità regionale».

<sup>25</sup> Cfr. art. 2 del Reg. 994/98 del Consiglio, cit.

<sup>26</sup> Reg. 800/2008 della Commissione, 6 agosto

2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato (regolamento generale di esenzione per categoria), in G.U.U.E. L 214, 9 agosto 2008, p. 3 ss.

<sup>27</sup> In queste ipotesi trova applicazione la normativa specifica di settore.

<sup>28</sup> I regimi di aiuti destinati ad attività turistiche non sono considerati destinati a settori specifici; cfr. art. 4 Reg. 800/2008 della Commissione, cit.

<sup>29</sup> Cfr. progetto contenente i nuovi Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020, punto 18.

<sup>30</sup> Le soglie di notifica per le massime di intensità dell'aiuto sono stabilite dalla Commissione nei propri Orientamenti.

La Commissione appare comunque maggiormente incline ad approvare tali tipologie di sovvenzioni, oltre che a favore regioni c.d. ultraperiferiche<sup>31</sup>, nelle aree rientranti nella deroga di cui all'art. 107 § 3, lett. a) TFUE, nonché nelle regioni a bassissima densità demografica sempre e purché tali interventi siano giustificabili in termini di contributo allo sviluppo regionale nonché proporzionati alle difficoltà e agli svantaggi che lo Stato intenderebbe così compensare.

Spetta tuttavia a quest'ultimo addurre le prove necessarie a dimostrare l'esistenza e gli svantaggi regionali sotto questo profilo illustrando nell'atto di notifica ad esempio le difficoltà con cui si scontrano le piccole e medie imprese destinatarie delle misure, oppure indicando in che modo l'intervento statale sia atto a prevenire o ridurre lo spopolamento in una determinata area.

Di conseguenza, in ipotesi di mancata indicazione da parte di uno Stato di una determinata regione o area del proprio territorio nazionale nell'elenco delle categorie ammissibili a beneficiare della deroga di cui all'art. 107 § 3, lett. a) TFUE (v. *supra* § III), gli argomenti proponibili nel corso del procedimento amministrativo in termini di obiettivi perseguiti attraverso l'adozione di una normativa prescrivente aiuti al funzionamento, non possono essere utilizzati a buon fine dallo Stato interessato al fine di giustificare l'erogazione della medesima misura ai sensi dell'art. 107 § 3, lett. c) TFUE.

Tale approccio si riscontra chiaramente nel caso *Venezia e Chioggia*<sup>32</sup> dove lo Stato Italiano nel corso del procedimento al fine di giustificare l'erogazione di aiuti nella forma di sgravi sociali alle imprese site nella città di Venezia, aveva

sostenuto come tali misure dovessero qualificarsi compatibili alla luce delle deroghe sugli aiuti a finalità regionale onde evitare «lo spopolamento della città di Venezia, il regresso delle attività industriale nonché la trasformazione della città in una città museo priva di vitalità e di potenziale sviluppo»<sup>33</sup>.

Nella specie, tuttavia, la Commissione, dopo aver riscontrato come la città di Venezia poteva beneficiare solo parzialmente della deroga di cui all'art. 107 § 3 lett. c) TFUE in conformità alla mappa sugli aiuti a finalità regionale proposta dalle stesse autorità italiane, confermava la compatibilità delle misure di sgravio sociale nella forma di aiuti al funzionamento, in quanto decrescenti e solamente laddove temporaneamente applicate alla regione beneficiaria della deroga ai sensi dell'art. 107 § lett. a) TFUE<sup>34</sup>. La Commissione negava invece la compatibilità delle misure con specifico riferimento alla città di Venezia constatando che la laguna non rientrava, *per scelta operata dalle autorità italiane*, nelle aree assistite di cui all'art. 107 § 3, lett. a) TFUE.

Sotto questo profilo l'approccio dell'esecutivo appare costante nel ritenere tendenzialmente incompatibili con la deroga di cui all'art. 107 § 3 lett. c) TFUE gli aiuti al funzionamento in quanto le regioni rientranti in questa categoria non presentano per definizione problemi acuti di coesione economica e sociale<sup>35</sup>.

Da quanto sino ad ora delineato si evince ancora l'estrema importanza, soprattutto rispetto all'intento di uno Stato di ricorrere all'applicazione della deroga ai sensi dell'art. 107 § 3, lett. c) TFUE, che acquista la natura delle informazioni offerte alla Commissione in primo luogo al momento della definizione della carte a

<sup>31</sup> V *supra* nota 4. Si noti che per le regioni ultraperiferiche gli aiuti al funzionamento sono concessi quando diretti a compensare costi aggiuntivi diversi dai costi di trasporto.

<sup>32</sup> Dec. Comm. UE, 25 novembre 1999, relativa alle misure di aiuto in favore delle imprese nei territori di Venezia e Chioggia previste dalle leggi n. 30/1997 e 206/1995 recanti sgravi degli oneri sociali, n. 2000/394/CE, C-(1999) 4268, "Venezia e Chioggia", in G.U.C.E. L 150, 23 giugno 2000, p. 50, confermata da ultimo con Ordinanza

dal Trib. UE, 29 gennaio 2013, causa T-269/00, *Sagar c. Commissione*, non ancora pubblicata.

<sup>33</sup> Dec. Comm. UE, 25 novembre 1999, "Venezia e Chioggia", cit., punto 67.

<sup>34</sup> Dec. Comm. UE, 25 novembre 1999, "Venezia e Chioggia", cit., punto 75.

<sup>35</sup> Dec. Comm. UE, 25 novembre 1999, "Venezia e Chioggia", cit., punto 74 Si veda anche il punto 72 della medesima decisione dove la Commissione esclude la possibilità di definire aiuti regionali gli aiuti concessi alle imprese nei quartieri urbani svantaggiati.

finalità regionale al fine di stabilire la propria strategia regionale e, in secondo luogo, al momento della notifica di una misura, al fine di un buon esito di un eventuale esame di verifica formale da parte della Commissione.

Non va dimenticato tra l'altro che per giurisprudenza costante in sede contenziosa è offerta allo Stato e alle imprese interessate di dedurre argomenti diretti a dimostrare l'esistenza di circostanze specifiche che consentano di giustificare la concessione di aiuti a finalità regionale, nonostante la natura di aiuti al funzionamento<sup>36</sup>. Tuttavia, nel caso in cui si ritenga opportuno impugnare una decisione di approvazione o non approvazione adottata dalla Commissione (v. *infra* § V), le possibilità di accoglimento da parte dei giudici UE di argomenti di questa portata, normalmente deducibili nell'ambito di un motivo diretto a sostenere un vizio di motivazione della decisione della Commissione, dipende dalla dimostrazione da parte dei ricorrenti nei propri atti di causa di aver *previamente* comunicato all'Istituzione nel corso del procedimento informazioni specifiche relative alla mancanza di effetti delle misure in questione sugli scambi e sulla concorrenza rispetto al settore specifico di attività o alla posizione individuale<sup>37</sup>.

La Corte nella sentenza *Comitato Venezia vuole vivere* ha infatti confermato l'approccio della Commissione basato su una valutazione di carattere generale della misura notificata come regime, in quanto in

manca di informazioni specifiche attinenti alla situazione individuale dei beneficiari non poteva dedursi un obbligo per l'Istituzione di derogare al metodo consolidato di analisi<sup>38</sup>.

Queste precisazioni fornite dalla giurisprudenza della Corte e del Tribunale sembrerebbero richiamare pertanto l'attenzione degli Stati membri sulla necessità di effettuare una valutazione *ex ante* di opportunità di notificare le misure che interessano le proprie finalità regionali nella forma di regimi di aiuti oppure nella forma di aiuti *ad hoc*<sup>39</sup>.

Se infatti secondo la *ratio* sottesa alla politica degli aiuti di Stato a finalità regionale, espresso dalla Commissione nei propri Orientamenti, in linea di massima le deroghe previste dal Trattato istitutivo sarebbero preordinate a tutelare maggiormente gli interventi Statali di natura plurisettoriale in una data regione, questo non esclude, in assenza, di espliciti divieti, l'erogazione di misure generali *ad hoc* e la verifica della loro compatibilità delle misure alla luce della politica sugli aiuti a finalità regionale<sup>40</sup>.

#### V. IL POTERE DISCREZIONALE DELLA COMMISSIONE NELLA VALUTAZIONE DI COMPATIBILITÀ DI UNA MISURA: PROBLEMATICHE TECNICO-PROCESSUALI

Nel contesto specifico degli aiuti a finalità regionale tendenzialmente l'approvazione di una misura comporta quale *conditio sine qua non* la dimostrazione

<sup>36</sup> C. giust. UE, 9 giugno 2011, *Comitato Venezia vuole vivere e a. c. Commissione*, cause riunite C-71/09 P, C-73/09P e C-76/09P - "Comitato Venezia vuole vivere", non ancora pubblicata, punto 168; Trib. UE, 28 novembre 2008, cause riunite T-254/00, T-270/00, T-277/00, *Hotel Cipriani e a. c. Commissione* - "Hotel Cipriani", in *Racc.* 2008, p. II-3269, punto 309; Ordinanza dal Trib. UE, 29 gennaio 2013, causa T-269/00, *Sagar c. Commissione*, cit., punto 48.

<sup>37</sup> Ordinanza dal Trib. UE, 29 gennaio 2013, causa T-269/00, *Sagar c. Commissione*, cit., punto 40.

<sup>38</sup> C. giust. UE, 9 giugno 2011, "Comitato Venezia vuole vivere", cit., 160.

<sup>39</sup> Peraltro, per giurisprudenza costante in presenza di un regime di aiuti, in linea di principio la Commissione non è obbligata ad effettuare un'analisi degli aiuti concessi in casi individuali.

Essa può limitarsi a studiare le caratteristiche generali del regime preso in considerazione, senza essere tenuta ad esaminare ogni singolo caso di applicazione v. sentenze della C. giust. UE, 29 aprile 2004, causa C-278/00, *Grecia c. Commissione*, in *Racc.* 2004, p. I-3997, punto 24; 15 dicembre 2005, causa C-66/02, *Italia c. Commissione*, in *Racc.* 2005, p. I-10901, punti 91 e 92, e 15 dicembre 2005, causa C-148/04, *Unicredito Italiano*, in *Racc.* 2005, p. I-11137, punti 67 e 68.

<sup>40</sup> Dec. Comm. UE, 23 febbraio 2011, n. C-38/B/2004 (ex NN 58/2004) e C-13/2006 (ex NN 587/2005), C(2011) 956 "Eurallumina", in G.U.U.E. L 309, 24 novembre 2011, p. 1, punto 162, dove la Commissione ha verificato con specifico riferimento al settore energetico se le carenze del settore potessero costituire uno svantaggio regionale ai sensi della politica sugli aiuti a finalità regionale.

del contributo concreto allo sviluppo regionale in modo duraturo e, nella sostanza, la sussistenza di un effetto di incentivazione nella regione identificata nonché la proporzionalità della misura al perseguimento dell'obiettivo dichiarato dallo Stato. Nell'analisi fattuale concernente il possibile pregiudizio alla concorrenza, nonché l'effetto sugli scambi, la Commissione tiene conto delle informazioni testimonianti svantaggi e le deficienze anche di tipo strutturale caratterizzanti determinate aeree, sulla base principalmente degli indici di valutazione predefiniti negli Orientamenti.

Trattandosi di una valutazione di compatibilità, l'esame effettuato dalla Commissione nel corso del procedimento amministrativo non può che differire, dalla verifica necessaria al fine di accertare l'esistenza di un aiuto ai sensi dell'art. 107 § 1 TFUE.

Due sono probabilmente gli elementi che meglio esemplificano la peculiarità dell'esame di compatibilità nello specifico contesto degli aiuti regionali: l'importanza del dialogo e delle scelte sotto il profilo informativo che lo Stato possibilmente di concerto con le regioni e i settori economici interessati dovrebbe intrattenere con la Commissione (v. *supra* § IV), da un lato; il potere discrezionale riconosciuto all'esecutore quanto alle modalità

di applicazione dei criteri e requisiti definiti dalla Commissione nei propri Orientamenti, dall'altro lato.

In particolare, il dialogo intrattenuto con i servizi della Commissione rileva sotto il profilo fattuale per la definizione del merito nel giudizio amministrativo. La Commissione è infatti vincolata a fondare il suo esame sulle informazioni che gli Stati membri e, se del caso i soggetti beneficiari, sono tenuti a fornirle al fine di sostenere l'applicabilità delle deroghe nel rispetto dei criteri enunciati negli Orientamenti<sup>41</sup>.

Di contro, nel verificare la rispondenza di una misura ai propri Orientamenti, la Commissione è libera di agire in modo svincolato godendo, come del resto in materia *antitrust*, di un ampio potere discrezionale soggetto, tra l'altro, ad un sindacato di tipo limitato da parte delle giurisdizioni europee<sup>42</sup>.

Il potere discrezionale attribuito alla Commissione trova, tuttavia, un duplice ordine di limiti nella giurisprudenza UE che da un lato fornisce indicazioni inerenti alla portata e all'interpretazione dei criteri determinati dalla Commissione e, dall'altro, ha attenuato il potere dell'istituzione imponendole quanto meno un obbligo di azione conforme a quanto essa stessa pubblicamente dichiarato nei propri Orientamenti<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> C. giust. UE, 28 aprile 1993, causa C-364/90, *Italia c. Commissione*, in *Racc.* 1993, p. I-2097, punto 20; 29 aprile 2004, causa C-372/97, *Italia c. Commissione*, in *Racc.* 2004, p. I-6709, punto 81; Trib. UE, 15 dicembre 1999, cause riunite T-132/96 e T-143/96, *Freistaat Sachsen e a. c. Commissione*, in *Racc.* 2004, p. II-3663, punto 140; 6 aprile 2006, causa T-17/03, *Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke c. Commissione*, in *Racc.* 2006, p. II-1139, punto 48; 11 febbraio 2009, causa T-25/07, *Iride c. Commissione*, in *Racc.* 2009, p. II-245, punto 100; 9 settembre 2009, causa T-369/06, *Holland Malt c. Commissione*, in *Racc.* 2011, p. II-3313, punto 151; 20 settembre 2011, cause riunite T-394/08, T-453/08 e T-454/08, *Turistico immobiliare c. Consiglio e Commissione - "Turistico Immobiliare"*, non ancora pubblicata, punto 246.

<sup>42</sup> Tra le tante, C. giust. UE, 14 aprile 2005, causa C-110/03, *Belgio c. Commissione*, in *Racc.* 2005, p. I-2801, punti 67-68; 6 settembre 2006, causa C-88/03, *Portogallo c. Commissione*, in *Racc.* 2007, p. I-7115, punto 99; sentenze del Trib. UE, 8 luglio 2004, *Technische Glaswerke Ilmenau c. Commissione*, cit., punto 148; 6 aprile 2006,

*Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke c. Commissione*, cit., punto 41, 9 settembre 2009, cause riunite da T-227/01 a T-229/01, T-265/01, T-266/01 e T-270/01, *Diputación Foral de Álava e Gobierno Vasco c. Commissione*, in *Racc.* 2009, p. II-3029, punto 198, e cause riunite da T-230/01 a T-232/01 e da T-267/01 a T-269/01, *Diputación Foral de Álava e Gobierno Vasco c. Commissione*, cit., p. II-139, punto 210.

<sup>43</sup> A riguardo cfr. per tutte C. giust. UE, 28 giugno 2005, cause riunite C-189/02P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P, C-213/02P, *Dansk Rorindustri A/S e a. c. Commissione - "Dansk Rorindustri"*, in *Racc.* 2005, I-5425, punto 211 dove la Corte ha confermato la posizione del Tribunale secondo cui la comunicazione sul calcolo delle ammende in *antitrust* poteva giustificare un legittimo affidamento nel senso che obbligava, dal momento della sua adozione, la Commissione ad applicarla; C. giust. UE, 11 settembre 2008, causa C-75/05P, *Germania e a. c. Kronofrance - "Kronofrance"*, non pubblicata, punti 60-61 dove la Corte ricorda come «nell'ambito specifico degli aiuti di Stato, (...) la Commissione è vincolata dalle disci-

Il contenzioso avente ad oggetto le misure statali fondate sulle deroghe di cui all'art. 107 § 3, lett. a) e c) TFUE costituisce pertanto l'ambito migliore per rilevare le criticità inerenti alla valutazione di compatibilità di una misura nell'ambito specifico degli aiuti regionali in quanto il sindacato giurisdizionale verte esclusivamente sulle modalità di verifica impiegate dalla Commissione. Il rilievo sembra trovare esplicita conferma tra l'altro nel caso *Todaro*, dove la Corte ha espressamente definito l'impossibilità di comprovare la validità di una decisione di compatibilità di una misura con il mercato interno sul fondamento della prassi anteriore<sup>44</sup>.

Tanto premesso, occorre ricordare che l'obbligo riconosciuto per via giurisprudenziale in capo alla Commissione di conformarsi nella sua azione ai propri Orientamenti, appare più sfumato in materia di aiuti di Stato, non comportando un dovere di attuazione dei singoli requisiti e parametri in senso letterale. La Corte ha, infatti, stabilito che in materia di aiuti l'impegno della Commissione al rispetto dei propri Orientamenti sussiste solo nel limite entro cui gli stessi non derogano alle norme del Trattato<sup>45</sup>. Così operando la Corte sembra *de facto* riconoscere all'esecutivo espressamente un'autonomia discrezionale nella scelta dell'elemento di volta in volta qualificabile come preponderante per l'approvazione o il diniego di una misura.

Gli Orientamenti della Commissione a finalità regionale si caratterizzano tuttavia per la precisione e il dettaglio impie-

gati dalla Commissione nel determinare i criteri di compatibilità talvolta perentoriamente indicati senza sufficienti spiegazioni e, comunque, senza la possibilità di rinvenire un riferimento normativo nel Trattato (si pensi anche solo, ad esempio, al necessario rispetto dell'arco temporale di 3 anni previsto per l'investimento iniziale di un grande progetto di investimento, istituito al fine di evitare l'elusione degli Orientamenti attraverso un'artificiosa suddivisione dello stesso in sottoprogetti).

La libertà che la Corte riconosce alla Commissione nel settore degli aiuti di Stato può determinare non poche incertezze in una disciplina specifica come quella degli aiuti a finalità regionale, che si caratterizza per l'elevato grado di incisività dei requisiti.

Ad esempio, rispetto all'analisi del mercato del prodotto con specifico riferimento alla valutazione dei grandi progetti di investimento, l'approccio della Commissione è orientato a vagliare la capacità produttiva delle imprese, ritenendo in linea di massima negativo un intervento statale in un contesto di sovraccapacità produttiva esistente soprattutto in un mercato in declino sotto il profilo della domanda<sup>46</sup>. Secondo la Commissione in particolare l'intervento statale regionale non può sortire effetti positivi sul mercato laddove la sovraccapacità di settore sia di tipo strutturale.

Rispetto a questo specifico approccio la Corte nel caso *Kronofrance* ha affermato che non sussiste un obbligo in capo

pline e dalle comunicazioni da essa emanate, nei limiti in cui non derogano a norme del Trattato e sono accettate dagli Stati membri», nonché, con esplicito riferimento agli aiuti a finalità regionale, Trib. UE, 20 settembre 2011, "Turistico Immobiliare", cit., punto 208 dove il Tribunale afferma che quanto agli Orientamenti «occorre rilevare che dalla loro parte introduttiva discende che essi fissano, in termini generali ed astratti, i criteri che la Commissione applica ai fini della valutazione della compatibilità con il mercato comune degli aiuti a finalità regionale, ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. a) e c) CE e garantiscono, conseguentemente, la certezza del diritto degli Stati membri che concedono siffatti aiuti».

<sup>44</sup> C. giust. UE, 20 maggio 2010, causa C-138/09, *Todaro nunziatina & C. Snc c. Assessorato del Lavoro e della Previdenza Sociale*, della Forma-

zione Professionale e dell'Emigrazione della Regione Siciliana, in *Racc.* 2010, I-4561, punto 21. Si noti che con tale precisazione non si intende sminuire l'importanza dei precedenti e della prassi della Commissione soprattutto per quanto concerne la comprensione necessaria con riferimento alla metodologia impiegata dalla stessa su determinati aspetti specifici rilevanti per settore o per le analisi di mercato.

<sup>45</sup> C. giust. UE, 11 settembre 2008, "Kronofrance", cit., punto 61.

<sup>46</sup> In questo senso si veda la Comunicazione della Commissione sulla disciplina multisettoriale degli aiuti destinati ai grandi progetti di investimento, in G.U.C.E. C-70, 19 marzo 2002, non più applicabile per espressa previsione degli Orientamenti a finalità regionale per il periodo 2007-2013, cit., a partire dal 31 dicembre 2006.

alla Commissione di dover valutare, in ogni caso, se il mercato di riferimento è in declino. In particolare l'organo di ultima istanza, arriva a questa conclusione dopo aver specificato il ragionamento del Tribunale in primo grado, secondo cui la necessità di vagliare anche la detrazione del mercato «solo nell'ipotesi in cui la Commissione non disponga di dati sufficienti per concludere per l'esistenza di sovraccapacità strutturali»<sup>47</sup>.

La Corte utilizza questo chiarimento per rigettare però, ritenendola contraddittoria, la conseguenza della premessa sostenuta dal giudice di prime cure che, nella specie, aveva accertato una violazione dell'art. 107 TFUE da parte della Commissione laddove, nell'esaminare lo stato della concorrenza, si era fondata unicamente sui dati relativi alla sovraccapacità strutturale, senza aver parimenti verificato se l'aiuto progettato fosse destinato a un mercato in declino.

Il Tribunale aveva invece avvallato la posizione della ricorrente *Kronofrance* avverso la decisione della Commissione di non sollevare obiezioni sul progetto di investimento per la costruzione di un centro integrato di lavorazione del legno in una regione tedesca ammissibile alla deroga di cui all'art. 107 § 3, lett. a) TFUE. La ricorrente aveva infatti fornito prove di aver comprovato nel corso del procedimento amministrativo dati relativi al consumo apparente di pannelli di legno, dimostrando che l'investimento in esame riguardava un mercato in declino. Ciò nonostante la Commissione limitava la propria analisi all'assenza di una sovraccapacità strutturale, senza considerare i rilievi della contrazione sussistente nel settore, nonostante l'aver codificato nella Comunicazione sugli aiuti regionali destinati ad investimenti multisettoriale in vigore all'epoca dei fatti che «in mancanza di dati sufficienti sullo sfruttamento della capacità, la Commissione esaminerà se

gli investimenti considerati avvengono in un settore in declino. A tal fine confronterà l'evoluzione del consumo apparente del prodotto o dei prodotti di cui trattasi»<sup>48</sup>.

Coerentemente, secondo il Tribunale non si poteva ammettere l'interpretazione sostenuta dalla Commissione di qualificare compatibile l'aiuto di Stato fornito ad un'impresa che commerciava prodotti rientranti in un mercato in declino, senza configurare un obbligo per l'Istituzione di vagliare, nell'esercizio del suo potere di controllo, questo elemento caratterizzante il mercato considerato. In particolare a giudizio dell'organo di prime cure accettare, nel caso specifico, investimenti realizzati in un mercato senza verificare la sua contrazione, implicava ammettere seri rischi di distorsioni della concorrenza in contrasto con l'art. 107 TFUE<sup>49</sup>.

Rilevando una contraddizione nel ragionamento del Tribunale, la Corte ha invece nella sostanza ampliato il potere discrezionale di valutazione dell'esecutivo in merito alla modalità di utilizzo e di scelta di applicazione dei fattori ritenuti rilevanti nel caso specifico. È in questa prospettiva che si rinviene un rischio di difficoltà concreta per le imprese interessate, nonché per gli Stati membri, ad inquadrare la via più opportuna per confutare nel corso del procedimento amministrativo l'incongruenza riscontrata tra la politica definita negli Orientamenti e il giudizio della Commissione sul caso specifico.

La questione si esemplifica nella sua problematicità se si considera che nel progetto contenente i nuovi Orientamenti a finalità regionale per il periodo 2014-2020, la Commissione invero sembra confermare la rilevanza di un riscontro di eccesso di capacità nelle industrie in declino, soprattutto in caso di mercato strutturalmente in fase di declino, configurandolo tra l'altro come approccio ge-

<sup>47</sup> C. giust. UE, 11 settembre 2008, "*Kronofrance*", cit., punto 71.

<sup>48</sup> Orientamenti sulla disciplina multisettoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento, 16 dicembre 1997, in G.U.C.E. del 7 aprile 1998, p. 7, punto 3.4.

<sup>49</sup> Trib. UE, 1 dicembre 2004, causa T-27/02,

*Kronofrance c. Commissione*, in *Racc.* 2004, p. II-4177, punto 99.

<sup>50</sup> Progetto contenente i nuovi Orientamenti sugli aiuti a finalità regionale per il periodo 2014-2020, cit., punto 3.6 rubricato «Effetti Negativi, Osservazioni generali».

neralizzato per la valutazione degli effetti negativi di misure di investimento (regimi di aiuti all'investimento, aiuti individuali agli investimenti, al funzionamento)<sup>50</sup>.

L'incertezza ravvisabile talvolta nel contesto del procedimento amministrativo, potrebbe tuttavia considerarsi bilanciata dal sistema giurisdizionale UE che contempla, tra i vari ricorsi esperibili, anche l'eccezione di illegittimità *ex art. 277* TFUE. Gli Orientamenti così come le Comunicazioni della Commissione in quanto atti generali e astratti non sono suscettibili di essere impugnati dai singoli per il tramite di un ricorso per annullamento; l'eccezione di illegittimità costituisce pertanto l'unico strumento per vagliare la legittimità della metodologia così impiegata dalla Commissione, qualora si dimostri un nesso di causalità diretto tra l'atto di portata generale e la decisione impugnata.

Nel caso *Turistico Immobiliare* concernente l'applicazione abusiva di un regime di aiuti finalit  regionale a favore dell'industria alberghiera in Sardegna, la ricorrente contestava la rigida applicazione nonch  l'interpretazione del requisito previsto dalla prima versione degli Orientamenti che preclude un esame di compatibilit  da parte della Commissione quando gli aiuti riguardano il finanziamento di progetti la cui esecuzione   iniziata prima della presentazione della domanda di aiuto alle competenti autorit <sup>51</sup>.

La ricorrente sosteneva che una rigida applicazione del principio contrastava con la *ratio* stessa degli aiuti regionali, non permettendo di contemplare come nella pratica un progetto oggetto di un regime di aiuto possa essere costituito da diverse opere coordinate, seppur funzionalmente separate, rispetto a cui la preventiva domanda ben potrebbe essere presentata in modo congiunto. Nel caso di specie, in effetti, l'applicazione letterale

del principio ha portato la Commissione a considerare l'intero regime inammissibile a causa dell'esecuzione anticipata solo di una piccola parte delle opere del progetto.

Il Tribunale si pronuncia effettivamente per la ricevibilit  dell'eccezione rilevando come il principio contestato, sebbene non avesse costituito il fondamento esplicito della decisione impugnata, aveva *de facto* «determinato in modo generale e astratto la metodologia con cui la Commissione ha valutato la compatibilit  degli aiuti in questione con il mercato comune»<sup>52</sup> e quindi costituito il collegamento giuridico necessario tra gli Orientamenti di portata generale e la decisione individuale.

Nel merito, tuttavia, il Tribunale non accoglie gli argomenti di parte attrice concludendo che «l'antiorit  della domanda di aiuto rispetto all'inizio dell'esecuzione del progetto di investimento costituisce un criterio semplice, pertinente e adeguato che consente alla Commissione di presumere l'esistenza di un effetto incentivante».

Rileva, comunque, il dato «strategico-processuale» secondo cui per il tramite dell'eccezione di illegittimit    possibile pervenire ad un sindacato diretto sulle scelte discrezionali effettuate autoanomalmente dalla Commissione, seppur in attuazione del Trattato o di altro atto di delega, e determinare per tale via una riflessione in capo alla Commissione sull'opportunit  di mantenere o meno un determinato criterio<sup>53</sup>.

CAMILLA PAOLINI

### Bibliografia

P. ROSSI, «Gli aiuti concessi agli Stati - Capitolo VIII», in A. FRIGNANI e S. BARIATTI (a cura di), *Disciplina della concorrenza nell'UE*, Milano, 2012, p. 483 ss.; M. MEROLA, «Regional aid recent trends and some historical background - with special focus on large invest-

<sup>51</sup> Si noti che analogo principio   previsto al punto 38 degli Orientamenti 2007-2013, cit., ed appare confermato nel progetto contenente i nuovi Orientamenti in corso di pubblicazione per il periodo 2014-2020, cit., ai punti 60-61. Va inoltre ricordato che in caso di aiuti soggetti ad obbligo di notifica l'atto di concessione   subordinato alla

decisione di approvazione da parte della Commissione.

<sup>52</sup> Trib. UE, 20 settembre 2011, «Turistico Immobiliare», cit., punto 209.

<sup>53</sup> Ci  si   verificato ad esempio dopo l'emissione della sentenza «Dansk R rindustri», cit., cui   seguita una modifica del Comunicazione del calcolo delle ammende.

ment projects», in *Estal*, vol. 9 (2010), n. 3, p. 589 ss.; M. CONDINANZI - R. MASTROIANNI, «Il contenzioso UE», Torino, 2009; V. DI BUCCI, «Quelques aspects institutionnels du droit des aides d'Etat», in *EC State aid law = Le droit des aides d'Etat dans le CE: liber amicorum Francisco Santaolalla Gadea*, 2008, Wolters Kluwer, p. 43

ss.; C. URRACA CAVIEDES, «La sélectivité régionale», in *EC State aid law - Le droit des aides d'Etat dans le CE: liber amicorum Francisco Santaolalla Gadea*, 2008; D. GRESpan - L. BELLODI, «State Aid», in *EU Competition Law. Vol. I Procedure: Antitrust, State Aid, Clays & Castles*, 2007, p. 11.