

# DIZIONARIO SISTEMATICO DEL DIRITTO DELLA CONCORRENZA

a cura di

Lorenzo F. Pace

ESTRATTO



Jovene editore 2013

## La procedura della Commissione relativa agli aiuti di Stato nuovi

*Sommario:* I. L'ART. 108 § 3 TFUE. LA DEFINIZIONE DI «NUOVI AIUTI». – II. L'OBBLIGO DI NOTIFICA. LA PRE-NOTIFICA. LA NOTIFICA «COMPLETA». – III. (Segue) LA NOTIFICA «SEMPLIFICATA». L'ESSENZA DALL'OBBLIGO DI NOTIFICA – IV. L'OBBLIGO DI SOSPENSIONE. – V. L'ESAME PRELIMINARE. LA «PROCEDURA LORENZ». – VI. LA PROCEDURA «SEMPLIFICATA». – VII. L'INDAGINE FORMALE. I POTERI ISTRUTTORI DELLA COMMISSIONE. – VIII. LE DECISIONI CHE CONCLUDONO IL PROCEDIMENTO.

### I. L'ART. 108 § 3 TFUE. LA DEFINIZIONE DI «NUOVI AIUTI»

Quella dei «nuovi aiuti» è una categoria residuale, definita per sottrazione rispetto alla famiglia degli aiuti «esistenti»: per «nuovi aiuti» si intendono infatti «tutti gli aiuti, ossia regimi di aiuti e aiuti individuali, che non siano aiuti esistenti, comprese le modifiche degli aiuti esistenti» [(art. 1, lett. c) Reg. (CE) 659/99 del Consiglio del 22 marzo 1999<sup>1</sup>, «Regolamento di procedura»]). Per «modifica degli aiuti esistenti» si intende «qualsiasi cambiamento diverso dalle modifiche di carattere puramente formale e amministrativo che non possono alterare la valutazione della compatibilità della misura di aiuto con il mercato [interno]» (art. 4 § 1 Reg. (CE) 794/2004 della Commissione del 21 aprile 2004, «Regolamento di attuazione»)<sup>2</sup>. In particolare, sono considerate «modifiche degli aiuti esistenti» le variazioni consistenti in: «(a) aumenti superiori al 20% della dotazione per un regime di aiuto autorizzato; (b) proroga al massimo di sei anni di un regime di aiuto esistente autorizzato, con o senza aumento della dotazione; (c) inasprimento delle condizioni per l'applicazione di un regime di aiuto autorizzato, riduzione

dell'intensità dell'aiuto o riduzione delle spese ammissibili» (art. 4 § 2 Reg. 794/2004). Tuttavia, qualora le modifiche apportate ad un regime di aiuti esistenti siano chiaramente separabili dal regime inizialmente previsto, sono soltanto queste che assumono la qualificazione di «nuovi aiuti», senza pregiudicare la perdurante attribuzione della qualifica di aiuto «esistente» al regime originario<sup>3</sup>.

Per «regime di aiuti» si intende un atto in base al quale, senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione, «possono essere adottate singole misure di aiuto a favore di imprese definite nell'atto in linea generale e astratta e qualsiasi atto in base al quale l'aiuto, che non è legato a uno specifico progetto, può essere concesso a una o più imprese per un periodo di tempo indefinito e/o per un ammontare indefinito» (art. 1, lett. d) Reg. 659/99). «Aiuti individuali» sono invece gli «aiuti non concessi nel quadro di un regime di aiuti e gli aiuti soggetti a notifica concessi nel quadro di un regime» (art. 1, lett. e Reg. 659/99).

### II. L'OBBLIGO DI NOTIFICA. LA PRE-NOTIFICA. LA NOTIFICA «COMPLETA»

In conformità all'art. 108 § 3 TFUE, e all'art. 2 Reg. 659/99, alla Commissione deve essere notificato «in tempo utile» qualsiasi progetto diretto ad istituire o a modificare aiuti. La notifica deve essere effettuata non soltanto prima che la misura venga concretamente attuata, ma anche prima che venga completato il processo normativo che riconosca all'autorità pubblica il potere di concedere l'aiuto, senza ulteriori formalità<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Reg. (CE) 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'art. 93 del Trattato, in G.U.C.E., L 83, 27 marzo 1999, p. 1 ss. (succ. modif.).

<sup>2</sup> Reg. (CE) 794/2004 della Commissione del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del Reg. 659/1999, in G.U.U.E., L 140, 30 aprile 2004, p. 1 ss. (succ. modif.).

<sup>3</sup> Trib. UE, 30 aprile 2002, cause riunite T-195/01 e T-207/01, *Government of Gibraltar c. Commissione*, in *Racc.* 2002, p. II-2309 ss., § 109.

<sup>4</sup> Trib. UE, 14 gennaio 2004, causa T-109/01, *Fleuren Compost BV c. Commissione*, in *Racc.* 2004, p. II-127, § 74.

Le notifiche sono effettuate per mezzo del formulario *standard* allegato al Reg. 794/2994, corredato dalle schede di informazioni complementari richieste a seconda del tipo di aiuto (art. 2 Reg. 794/2004)<sup>5</sup>. A partire dal 1° luglio 2008, tutte le notifiche devono essere inviate per via elettronica (art. 3 Reg. 794/2004).

Il «Codice delle migliori pratiche applicabili ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato», che la Commissione ha predisposto con lo scopo di rendere più efficienti e trasparenti le procedure di controllo degli aiuti, ha considerevolmente incoraggiato i contatti pre-notifica che gli Stati membri hanno la facoltà di avviare con la Commissione, con la finalità di accelerare il trattamento della notifica, una volta che questa sia presentata formalmente all'autorità<sup>6</sup>. I contatti pre-notifica, dei quali è garantita la riservatezza da parte della Commissione, sono avviati dallo Stato membro interessato per mezzo dell'invio alla Commissione di un progetto di notifica, costituita da una bozza del formulario *standard* e delle schede di informazioni complementari. Entro due settimane dal ricevimento del progetto di notifica la Commissione di norma stabilisce un primo contatto pre-notifica, segnalando allo Stato eventualmente anche l'utilità del coinvolgimento del beneficiario dell'aiuto (ma non di altri terzi interessati). Nel corso di tali contatti (che, in linea di massima, non dovrebbero durare più di due mesi), lo Stato è posto a conoscenza dell'orientamento informale della Commissione relativamente alla valutazione preliminare del progetto, così da potersi adeguare preventivamente ad even-

tuali richieste dell'autorità (non vincolanti in questa fase). Quando la Commissione ritenga che le informazioni fornite fino a quel momento dallo Stato, nel caso fossero presentate nel quadro di una notifica formale, costituirebbero già una notifica «completa» – contenente cioè tutte le informazioni atte a consentire alla Commissione di decidere sulla compatibilità dell'aiuto, senza costringerla a richiedere ulteriori informazioni (art. 2 § 2 Reg. 659/99) – comunica allo Stato membro interessato, entro cinque giorni lavorativi dall'ultimo contatto pre-notifica, che il caso verrà trattato in base alla procedura semplificata<sup>7</sup>.

Qualora, al termine della fase di pre-notifica, il caso appaia particolarmente nuovo, tecnicamente complesso, o comunque così delicato o urgente da rendere difficile una chiara valutazione preliminare, la Commissione propone allo Stato membro una «pianificazione concordata», ossia una forma di cooperazione basata su un'intesa comune relativamente alla tempistica che dovrà seguire l'indagine sul caso, dopo la presentazione della notifica formale<sup>8</sup>.

Alla fase di pre-notifica, con o senza pianificazione concordata, segue l'invio della notifica formale da parte dello Stato membro alla Commissione.

### III. (Segue) LA NOTIFICA «SEMPLIFICATA». L'ESENZIONE DALL'OBBLIGO DI NOTIFICA

Talune categorie di aiuti, che non suscitano particolari dubbi di compatibilità con il mercato interno, possono essere notificate utilizzando un formulario semplificato<sup>9</sup>. Questo è possibile per: a) le mi-

<sup>5</sup> Rispettivamente, all. I, parte I e all. I, parte III Reg. 794/2004. L'art. 2 Reg. 794/2004 fa salvi gli obblighi degli Stati membri di notificare gli aiuti di Stato nel settore dell'industria carboniera, a norma della dec. della Commissione del 17 ottobre 2002 n. 2002/871/CE [notificata con il n. C(2002)3783] (in G.U.C.E., L 300, 5 novembre 2002, p. 42 ss.).

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione «Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato», in G.U.U.E., C 136, 16 giugno 2009, p. 13 ss. § 10 s. Cfr. anche la comunicazione della Commissione relativa a una procedura di esame semplificata per determinati tipi di aiuti di Stato (2009/C-

136/03), in G.U.U.E., C 136, 16 giugno 2009, p. 3 ss., § 13.

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione relativa a una procedura di esame semplificata, cit., § 15. V. *infra* § VI.

<sup>8</sup> Cfr. Codice delle migliori pratiche, cit., § 19 ss. La Commissione e lo Stato membro interessato possono tuttavia, su richiesta di quest'ultimo, convenire anche di procedere a una pianificazione concordata dell'ulteriore trattamento del caso all'inizio del procedimento di indagine formale: *ibidem*, § 24.

<sup>9</sup> Riportato all'all. II Reg. 794/2004. Ai sensi dell'art. 4 § 3 Reg. 794/2004, la notifica semplificata non è ammessa per le modifiche di regimi di

sure che rientrano nelle sezioni «Valutazione *standard*» degli orientamenti o delle discipline orizzontali in vigore (c.d. «zona di sicurezza»); b) le misure corrispondenti alla prassi decisionale consolidata della Commissione, approvate in almeno tre decisioni precedenti, che di conseguenza possano essere valutate immediatamente sulla base di tale orientamento; c) le «modifiche di aiuti esistenti» *ex art.* 4 § 2 Reg. 794/2004. Qualora la Commissione accerti, nel quadro dei contatti pre-notifica, che la misura soddisfa, *prima facie*, tali requisiti sostanziali e procedurali, essa informa lo Stato membro che la misura potrà essere notificata utilizzando il formulario semplificato e sarà assoggettata alla procedura semplificata di controllo<sup>10</sup>. Lo Stato membro deve notificare le misure di aiuto in questione entro due mesi a decorrere dalla data di tale comunicazione.

Inoltre, talune categorie di aiuti notificati non danno adito a dubbi di compatibilità con il mercato interno, cosicché, salvo casi particolari, vengono normalmente autorizzate senza necessità che la Commissione effettui una valutazione discrezionale. Di conseguenza, tali misure sono state dispensate dall'obbligo di notifica preventiva *ex art.* 108 § 3 TFUE, e assoggettate ad un semplice onere di comunicazione, da effettuarsi contestualmente alla loro effettiva attuazione da parte

dello Stato interessato. Si tratta degli aiuti oggetto dei regolamenti di esenzione<sup>11</sup>, che talvolta consentono altresì agli Stati membri, nei casi dubbi, la facoltà di trasmettere una notifica ordinaria alla Commissione, che procederà ad una valutazione della misura alla luce dei criteri stabiliti dal regolamento di esenzione applicabile («notifica condizionale»)<sup>12</sup>. In particolare, il «Regolamento generale di esenzione per categoria» [Reg. (CE) 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008]<sup>13</sup> stabilisce che, per le misure che rientrano nel suo ambito di applicazione, gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione soltanto «una sintesi delle informazioni relative alla misura d'aiuto», entro venti giorni lavorativi dall'entrata in vigore della misura stessa (art. 9 Reg. 800/2008). La Commissione verifica la sussistenza delle condizioni di applicazione dell'esenzione e, qualora lo ritenga necessario, richiede allo Stato membro ulteriori informazioni. Ove lo Stato membro non trasmetta tali informazioni entro il termine stabilito, né risponda ad eventuali solleciti, la Commissione può adottare una decisione che riasoggetta le misure in questione all'obbligo di notifica ordinaria (art. 10 § 3 Reg. 659/99).

Godono inoltre dell'esenzione dall'obbligo di notifica preventiva gli aiuti d'importanza minore (*de minimis*)<sup>14</sup> e taluni

aiuti per i quali gli Stati membri non hanno trasmesso relazioni annuali per gli anni in cui sono stati concessi gli aiuti, ai sensi degli artt. 5, 6 e 7 dello stesso Reg. 794/2004, a meno che tali relazioni annuali non siano trasmesse contestualmente alla notifica semplificata. Cfr. comunicazione della Commissione relativa a una procedura di esame semplificata, cit., § 5 ss.

<sup>10</sup> V. *infra* § VI. Tuttavia, la comunicazione della Commissione relativa a una procedura di esame semplificata, cit., § 3, specifica che qualora si applichino le riserve o le esclusioni di cui ai §§ 6-12 della comunicazione stessa, la Commissione potrà ricorrere alla procedura normale in conformità dell'art. 4 e dell'art. 6 Reg. 659/1999. In ogni caso, gli unici termini vincolanti sono quelli fissati all'art. 4 § 5 e all'art. 7 § 6 di detto Reg. Inoltre, qualora la notifica riguardi questioni giuridiche nuove di interesse generale, la Commissione di norma non applica la procedura semplificata.

<sup>11</sup> Emanati su autorizzazione del Reg. (CE) 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998, sull'applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato CE a deter-

minate categorie di aiuti di Stato orizzontali («Regolamento di applicazione», in G.U.C.E., L 142, 14 maggio 1998, p. 1 ss.), oggetto attualmente della proposta della Commissione di reg. del Consiglio che modifica il Reg. (CE) 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998, doc. COM(2012)730 def., 2012/0344 (NLE) del 5 dicembre 2012.

<sup>12</sup> Cfr., ad es., il considerando 4 del Reg. (CE) 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002, relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione, in G.U.C.E., L 337, 13 dicembre 2002, p. 3 ss.

<sup>13</sup> Reg. (CE) 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato CE («Regolamento generale di esenzione per categoria»), in G.U.U.E., L 214, 9 agosto 2008, p. 3 ss.

<sup>14</sup> Reg. (CE) 1998/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti d'importanza minore (*de minimis*), in G.U.U.E., L 379, 28

tipi di compensazioni in contropartita di oneri di servizio pubblico per l'esercizio di servizi di interesse economico generale, che costituiscono aiuti di Stato compatibili con il Trattato, a norma dell'art. 106 § 2 TFUE e della giurisprudenza *Altmark* della Corte di giustizia<sup>15</sup>.

#### IV. L'OBBLIGO DI SOSPENSIONE

La diretta conseguenza dell'obbligo di notifica preventiva è l'obbligo di sospensione, attorno al quale ruota tutta la procedura per il controllo dei «nuovi aiuti»: «lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale» della Commissione, che autorizzi l'aiuto (art. 108 § 3 TFUE). Il divieto di esecuzione intende garantire che gli effetti dell'aiuto non si producano prima che la Commissione abbia potuto disporre del tempo necessario per l'esame del progetto, se del caso a seguito dell'apertura del procedimento di indagine formale ex § 2 dello stesso art. 108 TFUE. La Corte di giustizia ha costantemente sottolineato che l'obbligo di sospensione, che ha effetto diretto<sup>16</sup>, costituisce la clausola di salvaguardia del sistema di controllo della compatibilità dei «nuovi aiuti»<sup>17</sup>.

dicembre 2006, p. 5 ss.; Reg. (UE) 360/2012 della Commissione del 25 aprile 2012, relativo all'applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE agli aiuti di importanza minore (*de minimis*), concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, in G.U.U.E., L 114, 26 aprile 2012, p. 8 ss.

<sup>15</sup> Cfr. dec. della Commissione 2012/21/UE del 21 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'art. 106 § 2 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, in G.U.U.E., L 7, 11 gennaio 2012, p. 3 ss. Cfr. altresì il Reg. (CE) 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i reg. del Consiglio (CEE) 1191/69 e (CEE) 1107/70, in G.U.U.E., L 315, 3 dicembre 2007, p. 1 ss., la cui modifica è prevista dalla stessa proposta della Commissione di Reg. del Consiglio che modifica il Reg. (CE) 994/98, cit.,

#### V. L'ESAME PRELIMINARE. LA «PROCEDURA LORENZ»

Non appena le è pervenuta la notifica formale, la Commissione inizia l'«esame preliminare» della stessa (art. 4 § 1 Reg. 659/99). L'obiettivo dell'esame preliminare è raccogliere le informazioni necessarie e sufficienti per consentire alla Commissione di escludere la sussistenza dei requisiti dell'aiuto di Stato ex art. 107 TFUE in relazione alla misura notificata oppure, in alternativa, per permetterle di dichiarare la compatibilità dell'aiuto con il mercato interno.

In questa prospettiva, se la Commissione ritiene che le informazioni fornite dallo Stato membro interessato attraverso la notifica siano incomplete o lacunose, può innanzitutto chiedere a detto Stato «tutte le informazioni supplementari necessarie», fissando un termine per la risposta (art. 5 § 1 Reg. 659/99).<sup>18</sup> Le informazioni così richieste sono quelle che lo Stato avrebbero dovuto trasmettere attraverso la notifica «completa» (art. 2 § 2 Reg. 659/99)<sup>19</sup>. Se lo Stato membro interessato non fornisce le informazioni richieste nel termine stabilito dalla Commissione o fornisce ancora informazioni incomplete, la Commissione invia un sollecito fissando un adeguato termine supplementare (comunque prorogabile), en-

Cfr. anche C. giust. UE, 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH et al. c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, in *Racc.* 2003, p. I-7747 ss.

<sup>16</sup> Giurisprudenza costante: cfr., ad es., C. giust. UE, 21 ottobre 2003, nelle cause riunite C-261/01 e C-262/01, *Belgische Staat c. van Calster e Cleeren et al.*, in *Racc.* 2003, p. I-12249 ss., § 64 e giurisprudenza *ivi cit.*

<sup>17</sup> Cfr. C. giust. UE, 20 settembre 1983 (ord.), causa 171/83 R, *Commissione c. Francia*, in *Racc.* 1983, p. 2621 ss., § 12; 8 novembre 2001, causa C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH et al. c. Finanzlandesdirektion für Kärnten*, *ibidem*, 2001, p. I-8365 ss., § 25.

<sup>18</sup> Il Codice delle migliori pratiche, cit., § 26, prevede in linea di principio l'invio di un'unica richiesta onnicomprensiva di informazioni, di norma entro quattro-sei settimane dalla data della notifica. Dopo due richieste, al massimo, dovrebbe esser avviato il procedimento di indagine formale: v. *infra* § VII.

<sup>19</sup> V. *supra* § II.

tro il quale le informazioni stesse devono essere definitivamente fornite. (art. 5 §§ 1 e 2 Reg. 659/99). Se nemmeno in questo caso lo Stato membro fornisce le informazioni richieste, o fornisce nuovamente informazioni incomplete, e il termine scade senza più prorogato, la Commissione informa lo Stato membro che considererà ritirata d'ufficio la notifica (art. 5 § 3 Reg. 659/99)<sup>20</sup>. Lo Stato membro può evitare questa conseguenza soltanto informando la Commissione, con una specifica comunicazione, debitamente motivata, di ritenere già «completa» la notifica effettuata, in quanto le informazioni supplementari richieste dalla Commissione non sarebbero disponibili o sarebbero già state fornite in precedenza. In questo caso, la Commissione dovrà effettivamente considerare la notifica «completa», ponendo fine alle richieste di informazioni supplementari rivolte allo Stato membro.

Nel silenzio del Trattato, la Corte di giustizia nella sentenza sul caso *Lorenz*, ha imposto alla Commissione un termine massimo di due mesi per concludere l'esame preliminare<sup>21</sup>. L'art. 4 § 5 Reg. 659/99 ha codificato questo termine<sup>22</sup>, stabilendo che, trascorsi due mesi a decorrere dal giorno successivo a quello della ricezione da parte della Commissione di una notifica «completa», senza che la Commissione abbia adottato alcuna decisione, è «giustificato ritenere che la Commissione abbia adottato una decisione di autorizzazione dell'aiuto» (art. 3 Reg. 659/99). La notifica è ritenuta «completa» se entro due mesi dalla sua ricezione, o dalla ricezione di ogni informazione supplementare richiesta, la Commissione non effettua ulteriori richieste di informazioni allo Stato membro interessato (art. 4 § 5 Reg. 659/99). L'esame preliminare dovrà dunque essere concluso entro due mesi a

decorrere dal giorno successivo a quello della ricezione da parte della Commissione di una notifica «completa» oppure, qualora lo Stato abbia comunicato alla Commissione, a fronte delle sue richieste di informazioni supplementari, di ritenere già «completa» la notifica effettuata, a decorrere dal giorno successivo a quello della ricezione da parte della Commissione di detta comunicazione (art. 5 § 3 Reg. 659/99). Scaduto questo termine, lo Stato membro interessato potrà attuare la misura notificata, dopo aver ulteriormente informato la Commissione dell'inizio dell'esecuzione. L'art. 4 § 6 Reg. 659/99 concede tuttavia un ulteriore termine supplementare alla Commissione di quindici giorni lavorativi dalla ricezione della comunicazione dello Stato membro interessato relativa all'inizio dell'esecuzione per adottare una decisione. In ogni caso, la Commissione pubblica un avviso sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea per informare i terzi interessati dell'avvenuto inizio di esecuzione dell'aiuto.

L'iter dell'esame preliminare può essere sospeso dalla Commissione, qualora lo Stato membro interessato lo richieda per modificare il proprio progetto, adeguandolo alle richieste della Commissione («sospensione concordata dell'esame preliminare»)<sup>23</sup>.

L'indagine preliminare può concludersi esclusivamente con una delle seguenti decisioni, indirizzate allo Stato membro interessato: *i*) «decisione che constata che la misura notificata non costituisce aiuto»; *ii*) «decisione di non sollevare obiezioni», qualora la Commissione constati che la misura notificata costituisce un aiuto *ex art.* 107 § 1 TFUE, ma non sussistono dubbi in ordine alla sua compatibilità con il mercato interno (specificando, se del caso, quale deroga sia stata applicata); *iii*) «decisione di av-

<sup>20</sup> Ai sensi dell'art. 8 Reg. 659/1999, lo Stato membro interessato può anche ritirare volontariamente la notifica prima che la Commissione abbia adottato una decisione a norma dell'art. 4 o dell'art. 7. Nel caso in cui la Commissione abbia avviato il procedimento d'indagine formale, essa provvede a dichiararlo chiuso e pubblica un avviso sulla G.U.U.E. (art. 26 § 4 Reg. 659/1999).

<sup>21</sup> C. giust. UE, 11 dicembre 1973, causa 120-73, *Gebr. Lorenz GmbH c. Repubblica federale di Germania et al.*, in *Racc.* 1973, p. 1471 ss., § 4.

<sup>22</sup> L'art. 4 § 5 Reg. 659/1999 ha altresì previsto che questo termine possa essere discrezionalmente prorogato o abbreviato da parte della Commissione, qualora essa ritenga opportuno fissare una scadenza più ravvicinata.

<sup>23</sup> Codice delle migliori pratiche, cit., § 27.

viare il procedimento d'indagine formale» *ex art. 108 § 2 TFUE*, qualora sussistano «dubbi» in ordine alla compatibilità della misura notificata con il mercato interno (art. 4 §§ 2, 3 e 4 Reg. 659/99).

Un'«informazione sintetica» della decisione che la misura non costituisce aiuto (*sub i*) e della decisione di non sollevare obiezioni (*sub ii*) è riportata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (art. 26 § 2 Reg. 659/99). La decisione di avviare il procedimento di indagine formale (*sub iii*) è invece pubblicata integralmente sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, così che qualsiasi terzo interessato possa prenderne conoscenza<sup>24</sup>.

La decisione che la misura non costituisce aiuto (*sub i*) e la decisione di non sollevare obiezioni (*sub ii*) possono essere revocate dalla Commissione, qualora dovessero risultare basate su informazioni inesatte, fornite nel corso del procedimento dallo Stato membro e apparse determinanti ai fini della decisione stessa. Allo Stato membro interessato deve essere tuttavia data la possibilità di presentare osservazioni; pertanto, prima di revocare una decisione e di adottarne una nuova, la Commissione è tenuta a riaprire il procedimento di indagine formale<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Qualora lo Stato membro interessato non richieda la soppressione di informazioni riservate, la Commissione si adopera per pubblicare la propria decisione di avvio del procedimento di indagine formale, sintesi comprese, entro due mesi dalla data d'adozione della decisione: cfr. Codice delle migliori pratiche, cit., § 30. Cfr. anche la comunicazione del 1° dicembre 2003 relativa al segreto d'ufficio nelle decisioni in materia di aiuti di Stato, in G.U.U.E., C 297, 9 dicembre 2003, p. 6 ss.

<sup>25</sup> L'art. 9 Reg. 659/1999 dispone che si applicano in tale caso gli artt. 11 § 1 (relativo all'ingiunzione di sospensione) e 14 (relativo all'ingiunzione di recupero degli aiuti) del Reg. 659/1999: cioè, gli aiuti versati in esecuzione di una decisione poi revocata sono trattati come aiuti illegali.

<sup>26</sup> V. *supra* § III.

<sup>27</sup> Tuttavia, la comunicazione della Commissione relativa a una procedura di esame semplificata, cit., § 11, specifica che non è possibile ricorrere alla procedura semplificata qualora la misura di aiuto notificata avvantaggi un'impresa che sia destinataria di un ordine di recupero pendente in seguito ad una precedente decisione della

## VI. LA PROCEDURA «SEMPLIFICATA»

Alla presentazione di una notifica «semplificata»<sup>26</sup>, fa riscontro l'applicazione da parte della Commissione di una procedura «semplificata» di esame<sup>27</sup>. In conformità a tale procedura, la Commissione, non avendo necessità di ulteriori richieste di informazioni, adotta – in linea di principio entro il termine di venti giorni lavorativi dalla data della notifica – una decisione in forma abbreviata, di insufficienza di aiuto o di assenza di obiezioni, ai sensi dell'art. 4 § 2 o § 3 Reg. 659/99<sup>28</sup>. Una sintesi della decisione è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (art. 26 § 1 Reg. 659/99).

La Commissione ha la facoltà di ricorrere in qualsiasi momento alla procedura normale<sup>29</sup>. Essa è viceversa obbligata a fare ricorso alla procedura normale, informandone lo Stato membro e le parti interessate, qualora detto Stato membro o le parti interessate abbiano formulato osservazioni con riserve motivate sotto il profilo della concorrenza.

## VII. L'INDAGINE FORMALE. I POTERI ISTRUTTORI DELLA COMMISSIONE

Qualora abbia «dubbi» sulla compatibilità della misura notificata con il mer-

Commissione che dichiara un aiuto di Stato illegale e incompatibile con il mercato interno (c.d. giurisprudenza *Deggendorf*). Nemmeno le misure notificate alla Commissione nel quadro dell'attuale crisi finanziaria sono assoggettabili alla procedura semplificata: cfr. le comunicazioni della Commissione «L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale» (in G.U.U.E., C 270, 25 ottobre 2008, p. 8 ss.), e «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» (*ibidem*, C 16, 22 gennaio 2009, p. 1 ss.) e «Un piano europeo di ripresa economica», COM(2008)800 def., 26 novembre 2008.

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione relativa a una procedura di esame semplificata, cit., § 21 ss. V. *infra* § VIII.

<sup>29</sup> Questo non implica alcun aumento dei diritti dei terzi, in base alla giurisprudenza: cfr. Trib. UE, 12 dicembre 2006, causa T-95/03, *Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio et al. c. Commissione*, in *Racc.* 2006, p. II-4739 ss., § 139.

cato interno, la Commissione deve adottare la decisione di avviare il procedimento «d'indagine formale» (art. 108 § 2 TFUE e art. 6 Reg. 659/99). Scopo di questo procedimento, di carattere soltanto eventuale, è svolgere un esame approfondito delle misure statali, che consenta alla Commissione di essere completamente informata su tutti i dati rilevanti del caso prima di adottare una decisione definitiva<sup>30</sup>, garantendo al contempo la tutela dei diritti dei terzi interessati. La Commissione ha discrezionalità nel valutare se, alla luce delle specifiche circostanze di fatto e di diritto, le difficoltà da essa incontrate nella valutazione della compatibilità dell'aiuto richiedano di aprire l'indagine formale. Tuttavia, qualora ritenga si evidenzino «dubbi», la Commissione non può rifiutarsi di avviare questo procedimento, adducendo considerazioni di economia procedurale o altri motivi di opportunità amministrativa. L'esistenza di «dubbi» riveste natura oggettiva<sup>31</sup>, ed è il criterio esclusivo per l'apertura dell'indagine formale<sup>32</sup>.

La decisione di avviare il procedimento di indagine formale espone sinteticamente i punti di fatto e di diritto emersi nella precedente fase di esame dell'aiuto, anticipa la valutazione preliminare della Commissione in relazione al carattere di aiuto della misura notificata, ed espone i «dubbi» sulla compatibilità dell'aiuto con il mercato interno. La decisione invita inoltre lo Stato membro e tutti gli altri «interessati» a formulare le loro osservazioni entro un termine stabilito, di regola

non superiore a un mese (art. 6 § 1 Reg. 659/99)<sup>33</sup>. Per «interessati», l'art. 1 lett. h) Reg. 659/99 intende «qualsiasi Stato membro e qualsiasi persona, impresa o associazione d'impresе i cui interessi possono essere lesi dalla concessione di aiuti, in particolare il beneficiario, le imprese concorrenti e le organizzazioni professionali». In casi particolarmente complessi, la Commissione può inviare copia della decisione di avvio del procedimento di indagine formale anche alle associazioni di categoria e alle associazioni imprenditoriali, invitandole a presentare, su base volontaria, osservazioni su aspetti specifici del caso. Le osservazioni eventualmente presentate dal beneficiario dell'aiuto e dai terzi interessati sono trasmesse allo Stato membro<sup>34</sup>, che può a sua volta rispondere nel termine fissato dalla Commissione (art. 6 § 2 Reg. 659/99)<sup>35</sup>.

Tuttavia, il contraddittorio nel quale si risolve il procedimento di indagine formale è instaurato soltanto tra la Commissione e lo Stato membro interessato. Il beneficiario dell'aiuto e i terzi interessati hanno soltanto il diritto di essere associati al procedimento amministrativo in misura adeguata, tenuto conto delle circostanze del caso di specie<sup>36</sup>. Possono presentare osservazioni *ex art.* 6 Reg. 659/99, possono ottenere (su richiesta) copia di qualsiasi decisione adottata dalla Commissione *ex artt.* 4 e 7 Reg. 659/99, ma ad essi non è riconosciuto né il diritto alla difesa in senso tecnico, né il diritto di accesso al fascicolo della Commissione<sup>37</sup>.

<sup>30</sup> Trib. UE, 15 marzo 2001, causa T-73/98, *Société chimique Prayon-Rupel SA c. Commissione*, in *Racc.* 2001, p. II-867 ss., § 42.

<sup>31</sup> Trib. UE, 15 marzo 2001, *Société chimique Prayon-Rupel SA*, cit., § 47; ord. Pres. Trib. UE, 19 dicembre 2001, cause riunite T-195/01 R e T-207/01 R, *Government of Gibraltar c. Commissione*, in *Racc.* 2001, p. II-3915 ss., § 78.

<sup>32</sup> Il procedimento di indagine formale deve inoltre essere riaperto, come si è visto, qualora la Commissione intenda revocare una propria decisione precedente, adottata a conclusione dell'indagine preliminare *ex art.* 4 §§ 2 o 3 Reg. 659/1999 (art. 9 Reg. 659/1999).

<sup>33</sup> Cfr. Codice delle migliori pratiche, cit., § 33. Detto termine non viene di regola prorogato, se non in casi eccezionali, debitamente giustificati.

<sup>34</sup> Eventualmente omettendo l'identità dell'interessato, se questi ne fa richiesta: art. 6 § 2 Reg. 659/1999.

<sup>35</sup> Anche in questo caso il termine è di norma non superiore a un mese. Detto termine non viene di regola prorogato, se non in casi eccezionali, debitamente giustificati. Per garantire la rapida trasmissione di tutte le osservazioni delle parti interessate, lo Stato membro interessato è invitato ad accettare la trasmissione di dette osservazioni nella lingua originale, considerato che una traduzione può incidere sulla rapidità delle procedure. Al fine di garantire la conclusione tempestiva del procedimento di indagine formale, la Commissione si è impegnata a rispettare rigorosamente tutti i termini applicabili a questa procedura a norma del Reg. 659/1999.

<sup>36</sup> Giurisprudenza costante: cfr., ad es., Trib. UE, 12 settembre 2007, causa T-68/03, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE c. Commissione*, in *Racc.* 2007, p. II-2911 ss., § 42 s.

<sup>37</sup> Come è stato ribadito di recente anche da C. giust. UE, 29 giugno 2010, causa C-139/07 P,



Qualora lo Stato membro interessato non presenti le proprie osservazioni nel termine di un mese stabilito all'art. 6 § 1 Reg. 659/99, la Commissione invia un unico sollecito concedendo a detto Stato un mese supplementare. In assenza di una risposta significativa da parte dello Stato, la Commissione prende una decisione in base alle informazioni in suo possesso (art. 7 § 7 e art. 13 § 1 Reg. 659/99)<sup>38</sup>. Qualora queste non siano sufficienti per stabilire la compatibilità della misura notificata, la Commissione adotta una decisione negativa (art. 7 § 7 Reg. 659/99).

In linea di principio, la Commissione rivolge una sola richiesta di informazioni allo Stato membro interessato. Tuttavia, non si può escludere che, in casi particolarmente complessi, le informazioni trasmesse dallo Stato membro interessato in risposta alla decisione di avvio del procedimento rendano necessario l'invio di un'ulteriore richiesta di informazioni da parte della Commissione. Qualora lo Stato non risponda a tale ulteriore richiesta nel termine stabilito, la Commissione invia un sollecito fissando un termine ultimo di quindici giorni lavorativi, e informando lo Stato membro del fatto che, in mancanza di risposta, la Commissione prenderà anche, in questo caso, una decisione in base alle informazioni di cui dispone<sup>39</sup>.

Nel tentativo di superare le difficoltà che attualmente la Commissione incontra nel reperire le informazioni presso gli Stati membri, la proposta di modifica del Reg. 659/99<sup>40</sup> introduce una nuova procedura incidentale di richiesta di informazioni da altre fonti, che consentirà alla Commissione, dopo l'avvio dell'indagine formale, di richiedere anche a soggetti diversi dallo Stato membro interessato (un'impresa o un'associazione di imprese o un altro Stato membro), con una semplice richiesta di informazioni o con una

decisione, di fornire tutte le informazioni necessarie per completare la valutazione della misura in esame (nuovo art. 6-*bis* della proposta di modifica del Reg. 659/99). La Commissione avrà anche il potere di irrogare alle imprese e associazioni di imprese ammende e penalità di mora, qualora forniscano intenzionalmente o per negligenza informazioni inesatte o fuorvianti (nuovo art. 6-*ter* della proposta di modifica del Reg. 659/99)<sup>41</sup>. La proposta di modifica del Reg. 659/99 introduce inoltre per la Commissione la facoltà di effettuare indagini per settore economico e per strumento di aiuto utilizzato (nuovo art. 20-*bis* della proposta di modifica del Reg. 659/99), e di indirizzare richieste di informazioni agli Stati membri, alle imprese o associazioni di imprese interessate, qualora da fonti pubblicamente accessibili si evidenzino dubbi di compatibilità con il mercato interno in relazione a misure di aiuto in un particolare settore o basate su un particolare strumento di aiuto.

L'art. 7 § 6 Reg. 659/99 prevede che la Commissione debba concludere la procedura «non appena risultino eliminati i dubbi di cui all'art. 4 § 4», che avevano obbligato la Commissione ad aprire la procedura stessa. «Per quanto possibile, la Commissione si adopera per adottare una decisione entro diciotto mesi dall'avvio della procedura. Questo termine può essere prorogato di comune accordo tra la Commissione e lo Stato membro interessato» (art. 7 § 6 Reg. 659/99; ad esempio, la proroga è possibile in caso di misure che sollevino questioni giuridiche nuove). Per garantire un'applicazione effettiva dell'art. 7 § 6 Reg. 659/99, la Commissione si adopera per adottare una decisione definitiva entro quattro mesi dalla presentazione delle ultime informazioni da parte dello Stato membro (o, in mancanza di

Commissione c. TGI GmbH, in *Racc.* 2010, p. I-5885 ss., § 53 ss.

<sup>38</sup> Codice delle migliori pratiche, cit., § 37.

<sup>39</sup> Codice delle migliori pratiche, cit., § 39.

<sup>40</sup> Presentata dalla Commissione il 5 dicembre 2012, COM(2012)725 def., 2012/0342 (NLE).

<sup>41</sup> Tuttavia, i poteri conferiti alla Commissione in virtù dell'art. 6-*ter* sono soggetti a un termine di prescrizione di tre anni, a decorrere dal

giorno in cui è commessa l'infrazione (art. 1 § 7 della proposta cit., che inserisce un nuovo art. 15-*bis* nel Reg. 659/1999). Inoltre, il potere della Commissione di procedere all'esecuzione delle decisioni adottate ai sensi dell'art. 6-*ter* si prescrive dopo cinque anni, decorrere dal giorno in cui la decisione è inoppugnabile (nuovo art. 15-*ter*, introdotto dall'art. 1 § 7 della stessa proposta cit.).

replica, entro la scadenza dell'ultimo termine fissato)<sup>42</sup>. Una volta scaduto questo termine, se lo Stato membro interessato ne fa richiesta, la Commissione adotta, entro due mesi, una decisione in base alle informazioni in suo possesso (art. 7 § 7 Reg. 659/99).

La procedura di indagine formale può essere sospesa soltanto in circostanze eccezionali, di concerto tra la Commissione e lo Stato membro interessato, soltanto una volta e soltanto per il periodo concordato con la Commissione («sospensione giustificata dell'indagine formale»)<sup>43</sup>.

### VIII. LE DECISIONI CHE CONCLUDONO IL PROCEDIMENTO

A conclusione del procedimento di indagine formale, la Commissione indirizza allo Stato membro interessato una delle seguenti decisioni (art. 7 §§ da 2 a 5 Reg. 659/99)<sup>44</sup>: *i*) decisione che la misura non costituisce aiuto («eventualmente dopo che lo Stato membro interessato vi abbia apportato modifiche»: art. 7 § 2 Reg. 659/99); *ii*) «decisione positiva», qualora la Commissione constati che non sussistono più dubbi in ordine alla compatibilità della misura con il mercato interno («eventualmente dopo che lo Stato membro interessato vi abbia apportato modifiche»: art. 7 § 3 Reg. 659/99), specificando quale deroga sia stata applicata *ex art.* 107 TFUE; *iii*) «decisione condizionale», qualora la Commissione subordini l'approvazione dell'aiuto a condizioni che consentano di considerarlo compatibile con il mercato interno, e ad obblighi che consentano di controllare il rispetto della decisione da parte dello Stato membro interessato (art. 7 § 4 Reg. 659/99); *iv*) «decisione negativa», qualora la Commissione constati che l'aiuto notificato non è compatibile con il mercato interno, e per-

tanto non può esservi data esecuzione (art. 7 § 5 Reg. 659/99).

Copia della decisione è trasmessa d'ufficio a ogni parte interessata che abbia presentato osservazioni e a ogni beneficiario di aiuti individuali (art. 26 § 1 Reg. 659/99), nonché, su richiesta, ad ogni altro interessato (art. 26 § 1 Reg. 659/99). La decisione è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (art. 26 § 3 Reg. 659/99).

Tutte queste decisioni, tranne la «decisione negativa», possono essere revocate *ex art.* 9 Reg. 659/99, con le modalità ivi previste, se risultano basate su informazioni inesatte fornite dallo Stato membro nel corso del procedimento e ritenute determinanti ai fini della decisione.

Qualora risulti che lo Stato membro interessato non abbia rispettato una decisione condizionale o negativa, la Commissione, o qualsiasi altro Stato membro interessato, può adire direttamente la Corte di giustizia, in deroga agli artt. 258 e 259 TFUE (art. 23 § 1 Reg. 659/99, che rinvia all'attuale art. 108 § 2 TFUE). Qualora lo Stato membro interessato non si conformi nemmeno alla sentenza della Corte di giustizia, resta salva la facoltà della Commissione, dopo aver posto lo Stato membro in condizione di presentare osservazioni (quindi, dopo aver riaperto l'indagine formale, *ex art.* 23 § 2 Reg. 659/99) di adire nuovamente la Corte («doppia condanna», *ex art.* 260 TFUE).

In via eccezionale, quando circostanze straordinarie giustificano tale decisione, il Consiglio, deliberando all'unanimità su richiesta di uno Stato membro, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga all'art. 107 TFUE e ai regolamenti di esecuzione dello stesso art. 107 e dell'art. 108 TFUE emanati ai sensi dell'art. 109 TFUE (art. 108 § 2 comma 3 TFUE)<sup>45</sup>.

sente allo Stato membro di ritirare la notifica prima che la Commissione abbia adottato una decisione a norma dell'art. 4 o dell'art. 7 Reg. 659/1999.

<sup>45</sup> *Ex art.* 26 § 5 Reg. 659/1999, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere di pubblicare nella G.U.U.E. le decisioni così adottate a norma dell'art. 108 § 2 comma 3 TFUE.

<sup>42</sup> Cfr. Codice delle migliori pratiche, cit., § 44.

<sup>43</sup> Ad es., se richiesto dallo Stato membro per allineare formalmente il progetto alle norme sugli aiuti di Stato, oppure in caso di controversia pendente su questioni simili dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione, il cui esito potrebbe incidere sulla valutazione del caso: v. Codice delle migliori pratiche, cit., § 41.

<sup>44</sup> Fatto salvo l'art. 8 Reg. 659/1999, che con-

Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, il procedimento di indagine formale, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio sospende l'indagine della Commissione fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo. Tuttavia, se il Consiglio non si pronuncia entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione può deliberare (art. 108 § 2 comma 3 TFUE).

PAOLA PIRODDI

### Bibliografia

K. BACON, *European Community Law of State Aid*, Oxford, 2009; S. BARIATTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Milano, 1998; F. BESTAGNO, «Art. 88», in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 465 ss.; A. BIONDI - P. EECKHOUT - J. FLYNN (eds.), *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford, 2004; A. BLASI - F. MUNARI, «Art. 88», in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 608 ss.; L. DANIELE - S. AMADEO - C. SCHEPISI (a cura di), *Aiuti pubblici alle imprese e competenze regionali. Controllo comuni-*

*tario e prassi interne*, Milano, 2003; L. HANCHER - T. OTTENVANGER - P.J. SLOT, *EU State Aids*, 3<sup>rd</sup> ed., London, 2012; M. ORLANDI, «La disciplina degli aiuti di Stato», in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, in M. BESSONE (diretto da), *Tratt. dir. priv.*, XXVI, II, 2<sup>a</sup> ed., Torino, 2006, p. 1721 ss.; C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000; A. SANTA MARIA (a cura di), *Concorrenza e aiuti di Stato. Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, Torino, 2006; A. SANTA MARIA (ed.), *Competition and State Aid. An Analysis of the EC Practice*, Alphen aan den Rijn, 2007; O. PORCHIA, *Il procedimento di controllo degli aiuti pubblici alle imprese. Tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Napoli, 2001; C. QUIGLEY, *European State Aid Law and Policy*. 2<sup>nd</sup> ed., Oxford-Portland, 2009; P. ROSSI, «Procedura in tema di aiuti», in A. FRIGNANI, S. BARIATTI (a cura di), *Disciplina della concorrenza nella UE*, in *Tratt. dir. comm. dir. pubbl. econ.*, (diretto da) F. Galgano, LXIV, Padova, 2012, p. 579 ss.; C. SCHEPISI (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Torino, 2011; G. STROZZI, «Gli aiuti di Stato», in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, 3<sup>a</sup> ed., Torino, 2010, p. 351 ss.