

DIZIONARIO SISTEMATICO DEL DIRITTO DELLA CONCORRENZA

a cura di

Lorenzo F. Pace

ESTRATTO



Jovene editore 2013

La procedura della Commissione relativa agli aiuti esistenti e agli schemi di aiuti di Stato

Sommario: I. LA DEFINIZIONE DI «AIUTI ESISTENTI». – II. (*Segue*) L'ASSENZA DI «MODIFICHE SOSTANZIALI». – III. LE RELAZIONI ANNUALI E IL «QUADRO DI VALUTAZIONE PERMANENTE». – IV. LA PROPOSTA DI «OPPORTUNE MISURE». – V. LE CONSEGUENZE GIURIDICHE DELLA PROPOSTA DI «OPPORTUNE MISURE» PER LO STATO MEMBRO INTERESSATO. – VI. IL PROCEDIMENTO DI INDAGINE FORMALE. L'INESISTENZA DI UN OBBLIGO DI SOSPENSIONE E DI RECUPERO RETROATTIVO DELL'AUTO ESISTENTE.

I. LA DEFINIZIONE DI «AIUTI ESISTENTI»

L'art. 108 § 1 TFUE sottopone ad una specifica procedura di controllo i «regimi di aiuti esistenti». Questa categoria è definita semplicemente come «aiuti esistenti» dall'art. 1, lett. b) Reg. (CE) 659/99 del Consiglio del 22 marzo 1999 («Regolamento di procedura»)¹, che ha codificato la prassi applicativa dell'art. 108 § 1 TFUE da parte della Commissione e della Corte di giustizia. Ai sensi dell'art. 1, lett. b) Reg. 659/99, la categoria degli «aiuti esistenti» comprende cinque tipi di aiuti di Stato: in primo luogo «i) tutte le misure di aiuto esistenti in uno Stato membro prima dell'entrata in vigore del Trattato, ossia tutti i regimi di aiuti e gli aiuti individuali ai quali è stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del Trattato e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore». Questa previsione intende evitare che misure nazionali, già in corso alla data nella quale il Trattato è entrato in vigore per lo Stato membro in-

teressato, diventino automaticamente «nuovi aiuti» ex art. 108, § 3 TFUE, assoggettati in quanto tali all'obbligo di notifica e all'obbligo di sospensione dell'erogazione, in attesa che la Commissione decida sulla compatibilità dell'aiuto. Si tratta evidentemente di una sottocategoria ad esaurimento: quasi del tutto cessata per gli Stati membri fondatori della Comunità economica europea e per gli Stati di più risalente adesione al Trattato CEE, conserva un rilievo attuale soltanto per gli Stati che hanno aderito all'Unione nel corso dei più recenti allargamenti. L'art. 1, lett. b) Reg. 659/99 fa salvo tuttavia l'atto di adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia, poiché contiene un'autonoma disciplina delle misure di aiuto esistenti in questi Stati prima dell'entrata in vigore del Trattato². Del resto, questi Paesi, al momento dell'adesione alla Comunità europea (1° gennaio 1995), erano già contraenti dell'Accordo sullo spazio economico europeo («Accordo SEE», entrato in vigore il 1° gennaio 1994), che contiene a sua volta specifiche disposizioni sugli aiuti di Stato³. L'art. 1, lett. b) Reg. 659/99 eccettua anche l'atto di adesione della Repubblica ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia⁴, nonché l'atto di adesione di Bulgaria e Romania⁵. Questi atti elencano specificamente le misure considerate «esistenti» ex

¹ 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.).

² Cfr. gli artt. 144 e 172 dell'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Norvegia, della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'UE, 94/C241/08, in G.U.C.E., C 241, 29 agosto 1994, p. 8 ss.

³ Cfr. la Decisione del Consiglio e della Commissione 94/1/CE, CECA del 13 dicembre 1993 relativa alla conclusione dell'Accordo sullo Spazio economico europeo («Accordo SEE») tra le Comunità europee, i loro Stati membri e la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia, la Repubblica d'Islanda, il Principato del Liechten-

stein, il Regno di Norvegia, il Regno di Svezia e la Confederazione elvetica (G.U.C.E., L 1, 3 gennaio 1994, p. 1 ss.).

⁴ Cfr. l'all. IV, punto 3, e l'appendice di detto allegato, dell'atto di adesione dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca (G.U.U.E., L 236, 23 settembre 2003, p. 17 ss.).

⁵ Cfr. l'all. V, punto 2 e punto 3, lett. b), e l'appendice di detto allegato, dell'atto di adesione di Bulgaria e Romania (G.U.U.E., L 157, 21 giugno 2005, p. 203 ss.). Cfr. anche l'art. 1 Reg. 1791/2006

art. 108 § 1 TFUE nei nuovi Stati e stabiliscono una specifica procedura *ad interim* per la valutazione congiunta di una serie di altre misure da parte della Commissione e dell'autorità nazionale di controllo degli aiuti istituita da tali Stati. Specifiche disposizioni in materia di aiuti di Stato sono state previste anche dall'atto di adesione della Croazia⁶, benché la proposta della Commissione di modifica del Reg. 659/99⁷, che pure è stata emanata successivamente, non vi faccia riferimento.

La seconda tipologia di «aiuti esistenti» riguarda «*ii*) gli aiuti autorizzati, ossia i regimi di aiuti e gli aiuti individuali che sono stati autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio» *ex* art. 108 § 3, cc. 1 e 3 TFUE. I «regimi di aiuti» sono gli atti nazionali in base ai quali, «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», nonché «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» [aiuti *ad hoc*: art. 1, lett. e) Reg. 659/99]. Gli «aiuti individuali» sono quegli aiuti «non concessi

nel quadro di un regime di aiuti» e gli aiuti «soggetti a notifica concessi nel quadro di un regime» che è già stato autorizzato dalla Commissione» [art. 1, lett. e) Reg. 659/99]. Tali aiuti costituiscono infatti una «mera misura di esecuzione del regime generale» già approvato, sempre a condizione che la misura sia erogata in conformità al programma approvato e alle condizioni poste dalla Commissione o dal Consiglio nella decisione di autorizzazione⁸. Rientrano nella categoria degli aiuti già approvati anche quelli erogati in applicazione del regolamento generale di esenzione per categoria [Reg. (CE) 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008]⁹, o di un altro regolamento di esenzione per categoria adottato dalla Commissione su autorizzazione del Reg. (CE) 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998¹⁰, nonché gli aiuti «d'importanza minore» (*de minimis*), a condizione che tutti rispettino le condizioni richieste per beneficiare dell'esenzione¹¹.

In terzo luogo, sono compresi nella categoria degli aiuti esistenti «*iii*) gli aiuti che si suppongono autorizzati a norma dell'art. 4 § 6» del Reg. 659/99, o anteriormente al regolamento, «ma secondo la procedura in esso prevista». L'art. 4 § 6 Reg. 659/99 codifica la procedura stabilita

del Consiglio del 20 novembre 2006 che adegua taluni regolamenti e decisioni (...), a motivo dell'adesione della Bulgaria e della Romania (*ibidem*, L 363 del 20 dicembre 2006, p. 1 ss.).

⁶ Cfr. l'art. 16 dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Croazia, e l'art. 2, 3 lett. b) e 4 dell'all. IV, nonché gli all. VIII e IX in relazione alle industrie navale e siderurgica croata, tutti in vigore dal 1° luglio 2013, insieme con il Trattato relativo all'adesione della Repubblica di Croazia all'UE (G.U.U.E., L 112, 24 aprile 2012, p. 91 ss.).

⁷ Presentata dalla Commissione il 5 dicembre 2012, doc. COM(2012)725 def., 2012/0342 (NLE).

⁸ Infatti, nel caso di un programma di aiuti, la Commissione può limitarsi a esaminare le caratteristiche del programma stesso (C. giust. UE, 17 giugno 1999, causa C-75/97, *Belgio c. Commissione*, in *Racc.* 1999, p. I-3671, § 48), né deve esaminare ogni singolo caso in cui il regime si applica (C. giust. UE, 29 aprile 2004, causa C-278/00, *Grecia c. Commissione*, *ibidem*, 2004, p. I-3997, § 24). Tuttavia, «il fatto che, formalmente, la Commissione abbia ricevuto una notifica avente ad oggetto un regime di aiuti non osta assolutamente a che, accanto ad un esame generale

e astratto del suddetto regime, essa ne esamini l'applicazione in un caso specifico»: Trib. UE, 22 novembre 2001, causa T-9/98, *Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie GmbH c. Commissione*, *ibidem* 2001, p. II-3367, § 116.

⁹ 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 («Regolamento generale di esenzione per categoria»), in G.U.U.E., L 214, 9 agosto 2008, p. 3 ss.

¹⁰ Reg. (CE) 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998, sull'applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali («Regolamento di autorizzazione»), in G.U.C.E., L 142, 14 maggio 1998, p. 1 ss.

¹¹ Reg. (CE) 1998/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato agli aiuti d'importanza minore (*de minimis*), in G.U.U.E., L 379, 28 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.

dalla Corte di giustizia a partire dalla sentenza nel caso *Lorenz*¹². In forza della giurisprudenza della Corte, un «nuovo aiuto» deve considerarsi autorizzato qualora la Commissione non adotti entro due mesi dalla ricezione di una «notifica completa» (ex art. 4 § 5 Reg. 659/99) una decisione mediante la quale dichiarare che la misura notificata non costituisce aiuto, oppure una decisione di autorizzazione dell'aiuto, oppure una decisione di avvio del procedimento di indagine formale (art. 4 §§ da 2 a 4 Reg. 659/99). La trasformazione di un «nuovo aiuto» notificato in aiuto esistente, non più assoggettato all'obbligo di sospensione, è tuttavia subordinata all'esistenza di due ulteriori condizioni (art. 4 § 6 Reg. 659/99). La prima è che lo Stato membro interessato notifichi alla Commissione anche il preavviso dell'esecuzione dell'aiuto in progetto, ovvero la propria intenzione di dare corso alla misura in questione, in assenza di una decisione in proposito da parte della Commissione. La seconda è che la Commissione non adotti una delle predette decisioni entro quindici giorni lavorativi dalla ricezione della notifica del preavviso dell'esecuzione da parte dello Stato membro interessato. In tal caso, l'inerzia della Commissione fa sì che l'aiuto notificato venga sottoposto alla procedura di controllo per gli aiuti esistenti, e possa venire contestualmente erogato ai beneficiari. Al fine di rendere certa la data a partire dalla quale l'aiuto è diventato esistente, la Commissione è tenuta alla pubblicazione di un avviso sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (art. 26 § 4 Reg. 659/99).

In quarto luogo, l'art. 1, lett. b) Reg. 659/99 riferisce alla categoria degli aiuti esistenti («iv») gli aiuti considerati aiuti esistenti ai sensi dell'art. 15 dello stesso Reg. 659/99. Questa norma ha introdotto un «periodo limite» di dieci anni, a decorrere dalla data nella quale l'aiuto è stato erogato al beneficiario, perché la Com-

missione possa effettuarne il recupero, se l'aiuto è stato erogato in violazione dell'obbligo di notifica e dell'obbligo di sospensione disposto per i «nuovi aiuti» dall'art. 108 § 3 TFUE. Ogni aiuto per il quale è scaduto il periodo limite di decadenza per il recupero senza che la Commissione abbia intrapreso alcuna azione nei confronti dello Stato membro che l'ha erogato¹³ è considerato un aiuto esistente ex art. 15 § 3 Reg. 659/99.

Infine, sono considerati «esistenti» gli aiuti relativamente ai quali «può essere dimostrato che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato [interno] e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro» [art. 1, lett. b), v) Reg. 659/99]. Tuttavia, «qualora alcune misure diventino aiuti in seguito alla liberalizzazione di un'attività da parte del diritto comunitario, dette misure non sono considerate aiuti esistenti dopo la data fissata per la liberalizzazione». Tali misure, pertanto, una volta scaduto il termine fissato per il processo di liberalizzazione dello specifico settore d'attività, sono sottoposte al procedimento di controllo per gli aiuti nuovi. In base a questa disposizione, la Commissione può ritenere *a posteriori* che misure nazionali che al momento della loro attuazione non ricadevano nell'ambito di applicazione dell'art. 107 § 1 TFUE, in quanto appartenenti ad un settore non aperto alla concorrenza, giungano ad integrare, successivamente alla loro esecuzione, i requisiti sostanziali della nozione di «aiuto di Stato» previsti dall'art. 107 § 1 TFUE, principalmente in relazione al verificarsi dell'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri, e dell'effetto distorsivo della concorrenza¹⁴. La nozione di «evoluzione del mercato [interno]», sulla quale è incentrata questa definizione, è stata interpretata dalla Corte di giustizia come una «modifica del contesto

¹² C. giust. UE, 11 dicembre 1973, causa 120/73, *Gebr. Lorenz GmbH c. Repubblica federale di Germania e Land Renania-Palatinato*, in *Racc.* 1973, p. 1741 ss.

¹³ Peraltro, l'equiparazione effettuata dall'art. 15 § 3 Reg. 659/1999 tra aiuti per i quali il recupero è decaduto e aiuti esistenti svolge una fun-

zione meramente procedurale: 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., § 130.

¹⁴ Cfr. Trib. UE, 15 giugno 2000, causa T-298/97 *et al.*, *Alzetta Mauro et al c. Commissione*, in *Racc.* p. II-2319 ss., § 143 ss.

economico e giuridico nel settore interessato dal provvedimento in questione», verificatasi successivamente all'introduzione di tale provvedimento da parte dello Stato membro interessato¹⁵. Il testo dell'art. 1, lett. b), v) Reg. 659/99 («può essere dimostrato che...») fa riferimento ad uno specifico onere della prova relativamente a tale situazione, onere della prova che dovrebbe spettare alla Commissione. Questa disposizione non è tuttavia applicabile qualora la Commissione modifichi la propria valutazione della misura in questione sulla base di una lettura più rigorosa delle norme in materia di aiuti di Stato¹⁶.

II. (Segue) L'ASSENZA DI «MODIFICHE SOSTANZIALI»

Considerato che i «nuovi aiuti» sono costituiti dai «regimi di aiuti e [dagli] aiuti individuali, che non siano aiuti esistenti, comprese le modifiche degli aiuti esistenti» [art. 1, lett. c) Reg. 659/99], è evidente che l'assenza di modifiche sostanziali costituisce un ulteriore requisito implicito perché una misura di aiuto sia sottoposta alla procedura prevista per gli aiuti esistenti. Per «modifica di un aiuto esistente» deve intendersi «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, c.d. «Regolamento di attuazione»]¹⁷. Secondo la Corte di giustizia, non si possono ricomprendere in questa nozione tutte le misure che incidano sull'attività di un beneficiario di aiuti già esistenti, sul funzionamento del mercato comune, anche solo potenzialmente, sul gioco della concorrenza o semplicemente

sull'importo effettivo, in un periodo determinato, di aiuti esistenti, che varia necessariamente a seconda del volume d'affari dell'impresa beneficiaria¹⁸. Sono viceversa considerate «modifiche di un aiuto esistente»: a) gli aumenti superiori al 20% della dotazione per un regime di aiuto autorizzato; b) la proroga, al massimo di sei anni, di un regime di aiuto esistente autorizzato, con o senza aumento della dotazione; c) l'inasprimento delle condizioni per l'applicazione di un regime di aiuto autorizzato, la riduzione dell'intensità dell'aiuto o la riduzione delle spese ammissibili (art. 4 § 2 Reg. 794/2004). Tuttavia, qualora la modifica apportata al regime di aiuti esistenti sia chiaramente separabile dal regime originario, è soltanto tale modifica che assume la qualificazione di «nuovo aiuto», senza pregiudicare l'attribuzione della qualifica di «esistente» al regime originario¹⁹.

III. LE RELAZIONI ANNUALI E IL «QUADRO DI VALUTAZIONE PERMANENTE»

In base all'art. 108 § 1 TFUE, il controllo sugli aiuti di Stato esistenti consiste in un «esame permanente», effettuato congiuntamente dalla Commissione e dagli Stati membri, volto ad ottenere «tutte le informazioni necessarie alla revisione, in collaborazione con lo Stato membro, dei regimi di aiuti esistenti» (art. 17 § 1 Reg. 659/99). Si tratta di un controllo multilaterale, che non coinvolge soltanto lo Stato interessato, ma tutti gli Stati membri, che hanno l'obbligo di collaborare con la Commissione per verificare periodicamente il quadro generale degli aiuti in corso di esecuzione, controllare la conformità delle modalità con le quali vengono attuate, stimare gli effetti che le relative misure producono sulla concor-

¹⁵ C. giust. UE, 2 dicembre 2009, causa C-89/08 P, *Commissione c. Irlanda et al.*, in *Racc.* 2009, p. I-11245 ss., § 71 s.; 22 giugno 2006, cause riunite C-182/03 e C-217/03, *Regno del Belgio e Forum 187 ASBL c. Commissione*, *ibidem*, 2006, p. I-5479, § 71.

¹⁶ C. giust. UE, 2 dicembre 2009, *Commissione c. Irlanda*, cit., § 71 s.; 22 giugno 2006, *Regno del Belgio e Forum 187 ASBL*, cit., § 71.

¹⁷ 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.).

¹⁸ C. giust. UE, 9 agosto 1994, causa C-44/93, *Namur - Les assurances du crédit SA c. Office national du dueroire e Stato belga*, in *Racc.* 1994, p. I-3829 ss., § 32.

¹⁹ Trib. UE, 30 aprile 2002, *Government of Gibraltar*, cit., § 109.

renza, valutarne la perdurante compatibilità con l'evoluzione del mercato interno e l'eventuale necessità di un adattamento, qualora appaiano divenuti *medio tempore* incompatibili, o qualora lo Stato interessato non rispetti le condizioni stabilite dalla Commissione al momento dell'approvazione dell'aiuto.

Le modalità di svolgimento di tale procedura multilaterale, che non sono state individuate dal Trattato, sono state definite dalla prassi amministrativa della Commissione, che è stata codificata, con alcuni aggiornamenti, dal Reg. 659/99, e successivamente modificata dal Reg. 794/2004. A norma dell'art. 21 Reg. 659/99, gli Stati membri sono obbligati a presentare alla Commissione «relazioni annuali su tutti i regimi di aiuti esistenti», fatti salvi gli obblighi specifici stabiliti dalla Commissione in una decisione condizionale, relativa ad aiuti notificati, *ex art.* 7 § 4 Reg. 659/99, e fatto salvo «il rispetto di eventuali impegni assunti dallo Stato membro nell'ambito di una decisione di autorizzazione di aiuti» notificati (art. 5 § 1 Reg. 794/2004).

In relazione agli aiuti concessi a decorrere dal 1° gennaio 2003, la procedura di invio di relazioni annuali è stata sostituita da un «esercizio annuale di aggiornamento» delle relazioni già trasmesse (art. 5 Reg. 794/2004). In conformità a questa nuova modalità, la Commissione invia agli Stati membri, entro il 1° marzo di ogni anno, una tabella in formato elettronico, redatta secondo un formulario *standard* (all. III A Reg. 794/2004)²⁰. La tabella è precompilata dalla Commissione, che inserisce le informazioni dettagliate su tutti i regimi di aiuti e gli aiuti individuali esistenti, che lo Stato membro è stato obbligato a fornire alla Commissione stessa nella precedente richiesta di autorizzazione dell'aiuto (ad esempio, settore, obiettivo principale, obiettivo secondario, categoria di strumento/i, importo, eventuale percentuale di cofinanziamen-

to, data di scadenza, regione interessata, e così via). Gli Stati membri verificano i parametri indicati nella tabella trasmessa dalla Commissione; modificano, se del caso, i campi oggetto di variazione (indicando, ad esempio, quali regimi sono giunti a conclusione, quali sono stati interrotti, quali sono cofinanziati); aggiungono l'importo della spesa annuale per l'anno civile precedente o per la parte dell'anno civile precedente al quale si applica l'aiuto; e infine, entro il 30 giugno di ogni anno, ritrasmettono alla Commissione la tabella così aggiornata²¹. Qualora lo Stato membro interessato, nonostante sia stato sollecitato, non adempia all'obbligo di trasmettere annualmente le informazioni richieste, la Commissione può procedere a norma dell'art. 18 Reg. 659/99, ad emanare una raccomandazione in cui propone «opportune misure» allo Stato membro interessato. La Commissione può inoltre richiedere agli Stati membri di fornire informazioni aggiuntive su argomenti specifici, preventivamente concordati con gli stessi Stati, anche subordinando l'approvazione dell'aiuto alla comunicazione di tali informazioni (art. 5 § 2 Reg. 794/2004). Per espressa previsione dell'art. 7 Reg. 794/2004, la trasmissione di relazioni annuali non costituisce adempimento dell'obbligo di notifica dell'aiuto *ex art.* 108 § 3 TFUE e non pregiudica l'eventuale apertura, da parte della Commissione, di un'indagine su un presunto aiuto illegittimo. In conformità all'art. 6 § 2 Reg. 794/2004, infine, la Commissione pubblica annualmente un «quadro di valutazione degli aiuti di Stato» (attualmente caricato su una piattaforma *online* permanente), che contiene una sintesi complessiva delle informazioni trasmesse dagli Stati membri in esecuzione dell'«esercizio annuale di aggiornamento» delle relazioni.

Il corretto svolgimento di questa procedura dipende, evidentemente, dalla collaborazione degli Stati membri nel for-

²⁰ Per i settori relativi alla produzione, trasformazione o commercializzazione dei prodotti agricoli e, rispettivamente, dei prodotti della pesca di cui all'all. I TFUE, sono previsti specifici formulari nell'all. III B e nell'all. III C del Reg. 794/2004.

²¹ In casi giustificati, gli Stati membri possono limitarsi a presentare una stima, a condizione che i dati reali siano trasmessi al più tardi insieme ai dati dell'anno successivo: art. 6 § 1 Reg. 794/2004.

nire regolarmente alla Commissione le necessarie informazioni, in applicazione del principio di leale cooperazione tra Stati membri e istituzioni, quale discende dall'art. 4 § 3 TUE. Tuttavia, il reperimento delle informazioni può costituire un notevole onere a carico delle amministrazioni nazionali, che non sempre dispongono con immediatezza dei dati necessari. Ritardi nella trasmissione delle informazioni determinano inoltre ritardi a catena nella valutazione della perdurante compatibilità degli aiuti, con potenziale pregiudizio per tutti gli Stati membri, specialmente alla luce degli obiettivi perseguiti dall'avviato processo di modernizzazione della procedura in materia di aiuti di Stato²². In questa prospettiva, alla Commissione dovrebbe essere consentito svolgere indagini maggiormente efficaci e dotarsi di strumenti più efficienti per ottenere tutte le informazioni necessarie direttamente dagli operatori del mercato e in tempo utile per prendere le decisioni entro tempi adeguati alle esigenze di certezza del diritto dei beneficiari degli aiuti.

La proposta di modifica del Reg. 659/99²³ affronta questa difficoltà, con l'introduzione della facoltà per la Commissione di effettuare indagini per settore economico e per strumento di aiuto utilizzato, qualora dalle informazioni pubblicamente disponibili emerga che le misure di aiuto in un particolare settore o basate su un particolare strumento di aiuto comportino restrizioni o distorsioni della concorrenza nel mercato interno di diversi Stati membri, o che non siano più compatibili con il mercato interno (nuovo art. 20-bis). Nel corso di tali indagini, la Commissione potrà richiedere agli Stati membri, alle imprese o associazioni di imprese interessate di fornire le informazioni necessarie per l'applicazione del controllo di compatibilità degli aiuti di Stato, senza eccedere quanto consentito dal principio di proporzionalità. Avviare un'indagine settoriale significherà, quindi, disporre di indicazioni da fonti pubblicamente accessibili che in diversi Stati membri esistono

dubbi di compatibilità con il mercato interno relativamente ad un particolare settore o riguardo all'uso di un particolare strumento di aiuto. La Commissione potrà poi rendere pubblici i risultati dell'indagine in particolari settori dell'economia o per particolare strumento di aiuto in diversi Stati membri, invitando gli Stati membri e le imprese o associazioni di imprese interessate a presentare le loro osservazioni in proposito.

IV. LA PROPOSTA DI «OPPORTUNE MISURE»

Se, in seguito alla valutazione delle relazioni annuali, «la Commissione ritiene che un regime di aiuti non sia, o non sia più, compatibile con il mercato [interno]», essa «informa lo Stato membro interessato della sua posizione preliminare, dandogli l'opportunità di presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese», termine che può essere prorogato in casi debitamente giustificati (art. 17 § 2 Reg. 659/99). Si apre così un contraddittorio informale con lo Stato membro interessato, al termine del quale, qualora le osservazioni presentate dallo Stato non convincano la Commissione della perdurante compatibilità con il mercato interno del regime di aiuti esistenti, verrà emessa una raccomandazione, nella quale la Commissione propone «opportune misure» allo Stato membro interessato, *ex art.* 108 § 1 TFUE. La raccomandazione (con effetti non vincolanti per lo Stato membro) può proporre, in particolare: *a)* modificazioni sostanziali del regime di aiuti; *b)* l'introduzione di obblighi procedurali; *c)* l'abolizione del regime di aiuti (art. 18 § 2 Reg. 659/99). Trattandosi di un controllo *a posteriori*, non sussistono termini perentori per l'emanazione della raccomandazione che conclude il procedimento. Un'informazione sintetica delle decisioni contenenti una proposta di «opportune misure» è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (art. 26 § 1 Reg. 659/99).

²² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Re-

gioni, Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE, COM(2012)209 def., 8 maggio 2012.

²³ COM(2012)725 def., cit.

V. LE CONSEGUENZE GIURIDICHE DELLA PROPOSTA DI «OPPORTUNE MISURE» PER LO STATO MEMBRO INTERESSATO

Se lo Stato membro interessato accetta la proposta di «opportune misure», deve manifestare il proprio consenso alla Commissione. La Commissione comunica a sua volta allo Stato membro di aver preso atto del suo consenso, dando vita così ad una sorta di conclusione negoziata della procedura, a seguito della quale lo Stato membro è tenuto a dare debita applicazione alle «opportune misure» che abbia così accettato.

Talvolta, tuttavia, lo Stato membro rifiuta di attuare le «opportune misure» – o, pur avendovi accondisceso, non procede ad un'effettiva esecuzione delle stesse. In questo caso, qualora la Commissione, dopo aver considerato gli argomenti avanzati dallo Stato stesso a giustificazione del suo inadempimento, continui a ritenere necessarie le «opportune misure», procede con l'adozione della decisione di avviare il procedimento d'indagine formale, *ex art. 4 § 4 Reg. 659/99* (art. 19 § 2 Reg. 659/99).

La decisione invita inoltre lo Stato membro e tutti gli «interessati» a formulare le loro osservazioni entro un termine stabilito, di regola non superiore a un mese (art. 6 § 1 Reg. 659/99)²⁴. Per «interessati» si 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» [art. 1, lett. h) Reg. 659/99]. In casi particolarmente complessi, copia della decisione di avvio del procedimento di indagine formale è inviata a specifiche parti interessate – quali ad esempio le associazioni di categoria o le associazioni im-

prenditoriali – con l'invito a presentare osservazioni, su base volontaria, in relazione ad aspetti specifici del caso²⁵. Copia della decisione può essere inviata, su richiesta, a qualsiasi interessato (art. 20 § 3 Reg. 659/99).

La decisione di avviare il procedimento di indagine formale è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (art. 26 § 2 Reg. 659/99).

VI. IL PROCEDIMENTO DI INDAGINE FORMALE. L'INESISTENZA DI UN OBBLIGO DI SOSPENSIONE E DI RECUPERO RETROATTIVO DELL'AUTO ESISTENTE

Al procedimento di indagine formale per gli aiuti esistenti si applicano, con gli opportuni adattamenti, le stesse norme che disciplinano il procedimento di indagine formale per i «nuovi aiuti», al quale si rinvia²⁶.

Occorre sottolineare, a questo proposito, che l'obbligo di sospensione, per effetto del quale «lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che [la] procedura abbia condotto ad una decisione finale» di autorizzazione (art. 108 § 3 *in fine* TFUE), non è applicabile agli aiuti esistenti²⁷, ma soltanto ai «nuovi aiuti». Di conseguenza, la Commissione non può emanare, in relazione agli aiuti esistenti, l'«ingiunzione di sospensione» in via cautelare dell'erogazione dell'aiuto, né l'«ingiunzione di recupero» provvisorio degli aiuti già erogati (art. 11 § 1 e § 2 Reg. 659/99). Lo Stato può quindi continuare ad erogare l'aiuto esistente per tutta la durata della procedura di indagine formale, fintantoché, all'esito della procedura, la Commissione non constati con decisione la sopravvenuta incompatibilità della misura con il mercato interno. In questo caso, inoltre, la Commissione non può ordinare il recu-

²⁴ Cfr. 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, § 33. Detto termine non viene di regola prorogato, se non in casi eccezionali, debitamente giustificati.

²⁵ Codice delle migliori pratiche, cit., § 34.

²⁶ Cfr. gli artt. 6, 7 e 9 Reg. 659/1999, applicabili per richiamo dell'art. 19, § 2 Reg. 659/1999. Viceversa, l'art. 108 § 3 TFUE, rinvia, per il proce-

dimento di indagine formale per i «nuovi aiuti», al § 2 dello stesso art. 108, riguardante gli aiuti esistenti: per il Trattato è dunque la procedura di controllo per gli aiuti esistenti che costituisce il riferimento per l'indagine formale dei «nuovi aiuti», per il Reg. 659/1999 è il contrario.

²⁷ Giurisprudenza costante: cfr. ad es. C. giust. UE, 9 ottobre 2001, causa C-400/99, *Repubblica italiana c. Commissione*, in *Racc.* 2001, p. I-7303 ss., § 48 e giurisprudenza *ivi* cit.

pero degli aiuti già concessi, ma può soltanto vietarne l'erogazione, con effetto *ex nunc* (o entro un termine da essa stabilito), imponendo contestualmente allo Stato membro l'abrogazione o la modifica della misura dichiarata incompatibile.

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 comunitario e prassi interne*, Milano, 2003; L. HANCHER - T. OTTERVANGER - P.J. SLOT, *EU State Aids*, 3rd 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^a ed., Torino, 2006, p. 1721 ss.; C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000; P. PIRODDI, «Gli aiuti esistenti», in A. SANTA MARIA (a cura di), *Concorrenza e aiuti di Stato. Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, Torino, 2006, p. 95 ss.; P. PIRODDI, «Existing Aid», in A. SANTA MARIA (ed.), *Competition and State Aid. An Analysis of the EC Practice*, Alphen aan den Rijn, 2007, p. 89 ss.; 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*, 2nd 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^a ed., Torino, 2010, p. 351 ss.